L'ÉTAT PEUT-IL RÉUSSIR SES RÉFORMES ?

Pour un nouveau souffle

Philippe Quême

L'ÉTAT PEUT-IL RÉUSSIR SES RÉFORMES ?

Pour un nouveau souffle

L'HARMATTAN
5-7, rue de l'École Polytechnique. 75005 - Paris

L'Harmattan
5-7, rue de l'École-Polytechnique
75005 Paris
France

L'Harmattan Hongrie
Hargita u. 3
1026 Budapest
HONGRIE

L'Harmattan Italia
Via Bava, 37
10214 Torino
ITALIE

À ma famille, en particulier à mon père et ma mère, à Janine, à Nicolas et à Isabelle ; à mon petit-fils Ariel et à son cousin (ou cousine) à naître, qui seront, j'en suis sûr, des Européens convaincus lorsqu'ils auront atteint l'âge de raison ; au lieutenant Gutierrez et à son père, Marcos, qui m'ont donné envie d'écrire ce livre.

« Pour grands que sont les rois, ils sont ce que nous sommes,
ils peuvent se tromper comme les autres hommes ».
Pierre Corneille

« Tout ce qui est simple est faux,
tout ce qui est compliqué est inutilisable ».
Paul Valéry

« Aller à l'idéal et comprendre le réel ».
Jean Jaurès

« Tout royaume divisé contre lui-même court à sa ruine ».
Évangile selon saint Matthieu, 12-25

Remerciements

À ma femme, qui a supporté mon isolement à cause de ce livre pendant de longs mois.

Aux personnalités que j'ai rencontrées, et qui m'ont fait part de leur expérience des réformes.

À Jean-René Fourtou pour ses conseils avisés.

À Laurent Winter pour sa critique constructive, vue à travers le prisme de la fonction publique.

À Jacques Perget, Contrôleur Général des Armées, pour ses très utiles recommandations.

À Roland Sadoun, pour ses conseils amicaux.

À mes copains de Bossard Consultants et de Gemini Consulting, pour leurs conseils judicieux de relecture, et en particulier à Jean-Pierre Auzimour et Jacques Jochem.

À Jean-Christian Fauvet, pour ses conseils « sociodynamiques ».

En hommage aux hommes politiques qui refusent de devenir des politiciens, aux techniciens qui n'acceptent pas de devenir des technocrates, aux élites qui résistent à l'élitisme et aux démocrates qui ne veulent pas pratiquer la démagogie.

Politicien : qui relève d'une politique intrigante et intéressée.
Technocrate : Homme d'État ou haut fonctionnaire qui fait prévaloir les considérations techniques ou économiques sur les facteurs humains.
Élite : petit groupe considéré comme ce qu'il y a de meilleur, de plus distingué.
Élitisme : système favorisant les meilleurs aux dépens de la masse.
Démocratie : régime politique dans lequel le peuple exerce sa souveraineté lui-même, sans l'intermédiaire d'un organe représentatif (démocratie directe), ou par représentants interposés (démocratie représentative).
Démagogie : attitude consistant à flatter les aspirations à la facilité ou les préjugés du plus grand nombre pour accroître sa popularité, pour obtenir ou conserver le pouvoir.

(Définitions du Petit Larousse)

SOMMAIRE

Préface **19**

Introduction **23**

Exploration critique des réformes **37**

I. Comment définir le concept de réforme ? 39
II. Qu'est-ce qu'un processus de réforme ? 51
III. Quatre décennies de réformes commentées 83
IV. La réforme Juppé de 1996 sur l'assurance maladie 111
V. La réforme de l'armée française 121
VI. La réforme de Bercy 133
VII. Réforme et budget de l'État 151
VIII. Leçons tirées de réformes faites à l'étranger 165

Les difficultés des réformes en France **187**

IX. Hommes politiques, stratèges du changement et techniciens 189
X. Partis politiques et réformes 203
XI. Syndicats et réformes 213
XII. Société française : élites ou élitisme ? 227
XIII. L'État peut-il se réformer et réformer ? 237

Retour conceptuel sur les réformes **267**

XIV. Comment les entreprises se réforment-elles ? 269
XV. Des processus de réforme du privé vers le public : transposition ou inspiration ? 283
XVI. Pourquoi les réformes échouent-elles ? 293

Les dix commandements du parfait réformateur **305**

XVII. Mode d'emploi des dix commandements 307
XVIII. Premier commandement : Un État, des hommes politiques et des citoyens accueillants à la réforme tu rassembleras 313

XIX. Deuxième commandement : Études préalables et diagnostic tu n'épargneras point 331
XX. Troisième commandement : Alliés et opposants précocement tu détecteras 341
XXI. Quatrième commandement : Le « cap de la réforme » clairement tu afficheras 349
XXII. Cinquième commandement : Trajectoire de la réforme, temps et argent habilement tu marieras 357
XXIII. Sixième commandement : À la concertation, au débat public et à la communication large place tu feras 371
XXIV. Septième commandement : En plaçant le client au centre de la réforme, les usines à gaz tu éviteras 381
XXV. Huitième commandement : La réforme comme un grand projet tu organiseras et animeras 391
XXVI. Neuvième commandement : De l'évaluation permanente de la réforme obligation tu te feras 399
XXVII. Dixième commandement : Le réformateur et son équipe soigneusement tu choisiras et structureras 405

La solution de l'intégration européenne 417

XXVIII. Les Français et les réformes : perspectives 419
XXIX. Pourquoi l'Europe ? 429
XXX. Et quelle Europe ? 447

Conclusions 467

Bibliographie 475

PRÉFACE

Je connais Philippe Quême depuis près de quinze ans ; j'ai pu apprécier son efficacité et son expérience de réformateur lorsqu'il est intervenu comme consultant dans la réforme des Sociétés Anonymes de Crédit Immobilier, que j'ai pilotée ; il s'agissait de transformer ces sociétés – qui vivaient de la distribution des prêts à l'accession sociale, bonifiés par l'État – en créant le réseau du Crédit Immobilier de France et ainsi, de les faire passer d'une activité en secteur protégé à une deuxième vie dans le secteur concurrentiel. Il en parle dans son livre ; je n'y reviens pas.

Je crois que ce livre sort au bon moment, et pas uniquement du fait des échéances électorales proches. La France a devant elle des chantiers de réforme considérables, à commencer par la réforme de l'État lui-même ; sujet trop vaste que l'on peut sans doute qualifier, comme le fait l'auteur, de « métaréforme ». On peut d'ailleurs espérer que l'accumulation des « alertes » sur ce sujet sera un vecteur fort de changement.

La thématique même de ce livre constitue un enjeu déterminant. En France, il y a profusion de positions sur ce qu'il faut faire. Dans le même temps, il y a pénurie sur comment le faire, c'est-à-dire sur le processus même de réforme.

J'en ai fait moi-même l'expérience lorsque j'ai réformé, comme Ministre du Logement, l'ensemble des aides au logement.
Je prends par exemple la terminologie de l'auteur, quand il parle de « cap de réforme » ; les gouvernements successifs butaient sans cesse sur les mêmes crises du logement : les dispositifs d'aide au logement n'étaient plus efficaces dans le contexte économique qui était alors le nôtre. Plutôt que de réformer, on injectait de plus en plus d'argent public, avec de moins en moins de résultats. Face à cette situation, une bonne dizaine de plans de relance avaient été lancés ; ils s'étaient stratifiés, sans qu'un vrai cap de réforme ait été réellement affiché.

Le diagnostic complet de la situation du logement en France, et notamment des systèmes d'aides, n'avait en réalité pas été fait complètement : dans le milieu qui allait être concerné par la réforme, j'avais la chance, en arrivant au ministère, d'avoir déjà une longue expérience du logement, notamment social, et surtout, d'avoir préparé l'action réformatrice à mener jusqu'à détailler mes propositions dans un livre intitulé *En mal de toit* ; selon l'expression de Philippe Quême, j'étais déjà bien « immergé ».

Philippe Quême évoque longuement le « levier client » comme principal porteur de réforme : je pense qu'il a raison.
Quand j'ai lancé le « prêt à taux zéro », ce fut après une analyse des aspirations des candidats à l'accession à la propriété et des causes de leurs craintes et de leurs difficultés. Nous avons alors supprimé des dispositifs qui n'y répondaient plus pour leur substituer cette aide très lisible, très parlante.
On pourrait dire la même chose de l'amortissement qui porte mon nom, et qui s'est appuyé sur un diagnostic précis de la motivation des investisseurs, sur un cap clair de réforme, basé sur la parité de traitement avec les autres types d'investissement, et sur une communication forte.

Dans mon livre *En mal de toit*, j'écrivais à propos des politiques publiques : « Une réforme des politiques publiques, et notamment des politiques sociales, s'impose. Il est indispensable que cette réforme porte à la fois sur les modalités techniques des politiques publiques et sur les concepts qu'elles véhiculent ; autrement dit, tant sur la façon dont elles sont conçues que sur les valeurs auxquelles elles répondent » ; c'est également ce que dit, de manière beaucoup plus approfondie, l'auteur de ce livre.

Dans le chapitre IX de son livre, Philippe Quême pose le problème essentiel de l'articulation entre les politiques et les techniciens, et suggère qu'une compétence de « stratégie du changement » soit mise en œuvre dans l'équipe du réformateur ; je pense qu'il a raison, et que les consultants peuvent apporter cette compétence, rare, de conduite du changement ; je lui ferai néanmoins observer, amicalement, qu'il n'est pas interdit à un politique de bien maîtriser la dimension technique, et je suis d'ailleurs d'accord avec lui quand il dit qu'un ministre doit aimer la matière dont il a la charge.

Je partage assez sa vision de l'État, telle qu'il l'expose dans le chapitre XIII de son livre, et notamment quand il véhicule des

valeurs de solidarité, où il est assurément plus dans son rôle que lorsqu'il gère des entreprises qui relèvent du secteur marchand.

Je partage aussi totalement le postulat introductif, dans lequel il considère que les enseignements des réformes dans les entreprises, notamment privées, sont plus ou moins directement utilisables par l'État : quand nous avons, ensemble, réformé le petit mais turbulent monde des Sociétés Anonymes de Crédit Immobilier, nous avons pratiqué le « benchmarking », le partage des connaissances et la sociodynamique ; l'auteur me confiait que, étant intervenu antérieurement pour un autre acteur totalement privé du crédit immobilier, il n'avait pas décelé de différences significatives dans les approches, qu'il s'agisse de diagnostic, de cap de réforme, de concertation ou d'évaluation.

Sur le postulat de l'intégration européenne comme vecteur fort d'introduction des réformes en France, je ne peux que partager l'opinion de Philippe Quême ; malheureusement, l'Europe sociale est encore un grand « trou noir », et je pense que l'Europe du logement social n'est pas pour demain.

Quant aux « dix commandements du parfait réformateur », je les crois essentiels ; certes « cela va sans dire », mais « cela va beaucoup mieux en le disant » ; l'actualité nous fournit, en grande quantité, des réformes qui n'ont pas suivi ces principes, pourtant simples et de bon sens.

Je souhaite le meilleur succès à ce livre, car je crois qu'il aborde de manière intelligente et rigoureuse une vraie question :
« Comment réformer ? ».

Pierre-André Périssol
Ancien Ministre du Logement
Maire de Moulins

INTRODUCTION

En France, contrairement à la plupart de nos voisins européens, l'État n'arrive plus à se réformer, ni à réformer : pourquoi ?

Le constat : lors des quatre dernières décennies, les réformes faites par l'État en France ont donné des résultats très variables ; à côté de vraies réformes – la constitution de la cinquième République et surtout l'élection du Président de la République au suffrage universel, la décentralisation régionale de Gaston Defferre, la réforme du scrutin municipal, l'IVG, certaines privatisations et la notion de « noyaux durs », les réformes des marchés financiers, le passage des « PTT » à La Poste et à France Télécom, etc. – combien de réformes sans lendemain et donc sans effet ! Qui se souvient de la réforme de la Justice de Monsieur Arpaillange ou des réformes successives de l'Éducation Nationale ?

De plus, le fossé, sans équivalent en Europe, creusé entre les deux principaux courants politiques, la fréquence des alternances et la cohabitation font que les grandes réformes dont le pays aurait besoin ne se font pas : la Constitution, la Justice, l'Éducation Nationale, la sécurité publique, les retraites, et surtout le rôle de l'État, notamment dans l'économie ; Charles de Gaulle a été le dernier grand réformateur français.

Il est vrai qu'il faut une très forte dose de détermination et de courage pour réformer en France : le ministre de l'Éducation Nationale ne peut rien faire sans l'accord du SNES ; les dockers bouchent le port de Marseille beaucoup plus souvent que la sardine ; les évidences de difficultés majeures des régimes de retraites ne suffisent pas à convaincre les partenaires de s'asseoir à une même table ; la réforme de Bercy, techniquement et économiquement parfaitement justifiée, notamment en matière de

qualité de service au contribuable, a été bloquée par les syndicats des Finances.

Enfin, la plupart des réformes faites en France obéissent à des raisons idéologiques. Si nous questionnions les Français sur le fait d'identifier telle ou telle réforme comme faite par la droite ou par la gauche, il y a gros à parier que les erreurs seraient rares ; l'idée même d'une réforme faite pour répondre à des dysfonctionnements concrets, mais qui n'afficherait pas clairement son origine de droite ou de gauche, serait considérée par nos concitoyens comme une rareté, comme l'a été par exemple l'abolition de la peine de mort, problème de conscience et non d'idéologie.

Et si la réforme était aussi et surtout une question de méthode ?

Et si, au lieu d'invoquer des difficultés liées à la nature même des réformes, aux obstacles institutionnels, sociaux ou plus simplement de comportement des Français, qui sont incontestables, nous nous posions la question de savoir si la difficulté de l'État français à se réformer et à réformer n'est pas également et avant tout une question de méthode ? Gilbert Santel[1] me répond par avance en disant, je cite : « La manière de réformer est aussi importante que la réforme elle-même ». Et si cette perception négative de la majorité des Français vis-à-vis des réformes traduisait en partie un scepticisme profond sur les méthodes de réforme mises en œuvre et sur la volonté des hommes qui en ont la charge, au moins autant que sur le contenu des réformes proprement dit ? Et si les Français pensaient que « l'on ne fait pas de vraie réforme publique sans construire un débat public préalable, fondé sur l'intelligence des citoyens »[2] ?
Je pense que les Français, même s'ils ne le disent pas très clairement, ont raison de croire que, si les hommes politiques se comportaient comme des « porteurs de réformes » et se préoccupaient plus de la manière de conduire le changement, il serait plus facile de faire changer le pays ; on pourrait ainsi surmonter tout ou partie des obstacles structurels qui se dressent, en France, devant les réformateurs.

---

[1] Ex-délégué interministériel à la réforme de l'État, interviewé pour ce livre.
[2] Citation de Pierre-Louis Rémy, ex-délégué interministériel à la famille, et grand connaisseur de la chose publique, interviewé pour ce livre.

Et d'ailleurs, nos concitoyens se rendent bien compte que la société civile s'est beaucoup plus rapidement adaptée que l'État au changement accéléré de l'environnement de la plupart des activités humaines. On peut aussi évoquer les entreprises, sans cesse en quête de processus de réforme innovants et efficaces, ou les divers mouvements associatifs, dont la vigueur en France est une preuve que les Français sont capables de se mobiliser pour des causes clairement énoncées. Ils se disent donc : les acteurs « privés » nous prouvent tous les jours qu'il n'y a pas de fatalité d'empêchement de réforme en France.
Enfin, ils voient nos voisins Italiens, Espagnols, Anglais, Allemands, entre autres se réformer et réformer leur État rapidement et efficacement ; pourquoi pas nous ?

Ils se rendent également compte de ce que les hommes politiques, dont ils n'ont pas une haute opinion[1], constituent un frein aux réformes ; ils savent que beaucoup d'entre eux sont des hauts fonctionnaires n'ayant pas exercé de responsabilités réelles de gestion, et qui font de la politique sans autre risque que celui de retourner à leur corps d'origine ; ils constatent aussi la « disparition progressive des grands commis de l'État », les Louis Armand, Jacques Rueff, Pierre Racine, etc., dont le parcours professionnel multiple leur permettait de donner des conseils avisés aux hommes politiques, mais qui pour autant n'auraient jamais pensé à entrer en politique.

Enfin, ils se posent beaucoup de questions sur l'État français : pourquoi une telle centralisation ? Pourquoi une telle étanchéité entre le public et le privé ? Pourquoi un tel mépris du jeu des acteurs ? Pourquoi une telle sous-évaluation de l'investissement immatériel, notamment dans le diagnostic, la prévision et l'évaluation des réformes ? L'État doit-il être gérant, en plus de garant ? Pourquoi l'État français a-t-il tant de mal à jouer le jeu du paritarisme ?

---

[1] À signaler un sondage publié par *Ouest-France-dimanche*, du 2 septembre 2001, dans lequel 73% des Français ne font pas ou peu confiance à la classe politique pour apporter des réformes et améliorer les conditions de vie. Je crois que c'est un record dans l'appréciation négative des Français vis-à-vis de leurs hommes politiques.

Traiter de la difficulté des réformes faites en France par l'État me paraît donc poser deux catégories de questions :

- Existe-t-il un modèle performant de « processus de réforme » ? Quelles sont les caractéristiques du bon « porteur de réforme » ? Comment faire le diagnostic initial ? Comment le pouvoir politique doit-il soutenir la réforme ? Quel débat public ? Quelles études d'impact ? Quelle formalisation ? Quelle communication ? Quel lancement de la réforme ? Quel suivi et quelle évaluation ?
- Comment lever les différents obstacles qui rendent les processus de réforme particulièrement hasardeux dans notre pays ? Quels sont, parmi ces obstacles, ceux qui sont structurels de la société française, et ceux qui peuvent être « abaissés » par une méthodologie intelligente des réformes ?

Ces deux questions se résument en une seule, capitale : comment conduire le changement ?

La conduite du changement est un art

Le changement, et la réaction au changement, sont des « principes vitaux » : « Il n'existe rien de constant, sinon le changement »[1] ; et, pour compliquer encore les choses : « Un changement en prépare un autre[2] ».

Il faut donc, pour survivre, analyser le changement qui vient du « dehors », c'est-à-dire le détecter, en rechercher les principaux fondements pour les anticiper ; et il faut en déduire quels changements conduire dans le « dedans », pour se mettre « dans le sens du mouvement », et notamment pour en identifier les « valeurs positives » qui nous seront bénéfiques, et se prémunir contre des valeurs destructrices.

Le changement, dès lors qu'il est important, comme c'est le cas d'une réforme, s'applique à un « système » : un État et son rôle, des fonctionnaires et leur statut, des entreprises et le temps de travail de ses salariés, etc. Et ce système peut s'analyser selon quatre composantes :

---

[1] Bouddha
[2] N. Machiavel

- des structures (administrations, gouvernement, entreprises, partis politiques, syndicats, etc.) ;
- des flux entre ces structures (de ressources humaines, d'information, de compétences, monétaires, etc.) ;
- des modes de management, c'est-à-dire la manière dont le « pilote » du changement transmet les impulsions nécessaires aux structures et aux flux, pour qu'il s'organise efficacement vers le but commun d'adaptation au changement ;
- enfin, une culture ou, si l'on préfère, un ensemble de comportements, facilitant la mise en cohérence des trois composantes précédentes.

Ces quatre composantes de la conduite du changement sont classées par ordre de difficulté croissante. On comprend qu'il suffit d'une « instruction » pour créer ou modifier une structure, même si la pratique nous démontre souvent le contraire. On comprend aussi que les flux, parce qu'ils forment un système complexe, sont plus difficiles à faire évoluer ; le mode de management a des fondements culturels, et demande donc du temps et beaucoup d'énergie pour faire face au changement. Enfin, la culture et les comportements ne changent que sur le long terme, sous l'effet des actions multiples sur les structures, les flux et les modes de management. C'est sans doute ce que voulait dire Karl Marx, quand il disait : « Si l'homme est formé par les circonstances, il faut former les circonstances humainement ».

Cette complexité de la conduite du changement la rend peu « codifiable » : trop de paramètres, trop de variables, trop de systèmes, trop d'acteurs aux comportements imprévisibles, des cultures multiples. Il est pourtant nécessaire d'aller vers une œuvre globale (le changement ou la réforme) qui assemblera toutes ces composantes en un résultat efficace – l'appropriation du changement venu du dehors – et harmonieux – chaque composante apportant sa pierre à l'édifice de l'adaptation au changement ou à la réforme.

C'est en cela que l'on peut dire que la conduite du changement, même si elle peut s'appuyer sur de nombreuses techniques qu'il faut « assembler », est un art.

Comme pour la musique, elle requiert d'une part le bon « tempo », c'est-à-dire le choix du moment et le rythme du changement, et d'autre part la mélodie « juste » et harmonieuse, c'est-à-dire le

contenu du changement.
Comme pour l'architecture, elle a besoin de perspectives, qui changent selon l'endroit d'où on les regarde, c'est-à-dire des yeux des populations plus ou moins concernées.
Comme pour la sculpture, la conduite du changement est à la fois représentation du mouvement et objet fini.
Comme pour la littérature, il lui faut lisibilité, séduction, et capacité à faire que le lecteur s'investisse dans l'œuvre.
Enfin, comme pour le cinéma, il lui faut un scénario construit et des acteurs mis en valeur.

Mais, comme tous les arts, la conduite du changement ne peut se passer de « règles de l'art » : les fugues de Bach sont construites, de même que les « solos » de Charlie Parker ou de Miles Davis, la position des personnages dans *Les Ménines* de Velázquez n'est pas le fait du hasard, et l'unité d'action, de temps et de lieu est une règle du théâtre français du Grand Siècle.
Ce sont ces « règles de l'art de la conduite du changement », ainsi que les artistes, que j'appellerai « stratèges du changement », que nous allons essayer de découvrir tout au long de ce livre.

Mais, auparavant, il me faut passer par quatre postulats, – non démontrables, donc – mais qui me semblent n'être que des principes de bon sens.

Mes quatre postulats

Ces considérations préliminaires me permettent de présenter les quatre postulats qui régissent ce livre, ainsi que le plan qui en découle.

Premier postulat : une réforme peut s'analyser comme un processus, c'est-à-dire (Petit Larousse) « comme un enchaînement ordonné de faits et de phénomènes, répondant à un schéma et aboutissant à un résultat déterminé » ; de ce fait, les processus de réforme peuvent être dénombrés et analysés – plus de cent nouvelles lois par an en France, et donc encore plus de réformes[1] –, de manière par exemple à rechercher les

[1] Par le biais du phénomène – le mot n'est pas trop fort – que sont les lois dont l'intitulé commence par « Divers Dispositifs d'Ordre... ».

caractéristiques communes aux réformes qui échouent ou à celles qui réussissent.

Les entreprises connaissent depuis longtemps cette notion de processus, et savent les analyser et les remettre en cause pour les rendre plus performants ; mais il est clair que les auteurs innombrables qui s'intéressent aux réformes publiques se préoccupent très peu de l'analyse et de la performance des processus, c'est-à-dire de la méthode de réforme.

Deuxième postulat, qui découle d'ailleurs du précédent : il déclare que l'État aurait tout intérêt à s'inspirer des pratiques de conduite du changement et de réforme mises en œuvre par les entreprises. Le monde de l'entreprise, notamment privée, s'est en effet, en France, adapté beaucoup plus rapidement que l'État au changement permanent de notre environnement politique, et surtout économique, social et culturel.

Troisième postulat, de nature analogue au premier : il indique que les obstacles aux réformes, que nous avons soulignés plus haut, sont autant de phénomènes accessibles à une analyse, si possible dépassionnée, dont le résultat pourrait être d'en diminuer leur rôle de frein des réformes. Ces obstacles pourraient en quelque sorte faire l'objet eux-mêmes de réformes, ou, si l'on préfère, de « réformes facilitant les réformes » ; quand les entreprises remettent en cause leurs processus industriels, financiers ou sociaux, elles sont très attentives à un « déminage » préventif des difficultés.

Quatrième postulat, de nature assez différente : il considère que l'intégration européenne peut être un véritable vecteur de réformes pour notre pays. Un haut fonctionnaire de l'Union Européenne me confiait récemment qu'il considérait que 80% des réformes économiques ou sur l'environnement ou encore sur la sécurité alimentaire, faites en France dans les dix dernières années, sont d'origine ou d'inspiration européenne. Pourquoi, progressivement, n'en serait-il pas de même pour les autres domaines, comme le social, aujourd'hui encore malheureusement « trou noir » de l'Union Européenne, ou la Justice ou encore l'Éducation ?

Petit guide pour le lecteur

Guidé par ces quatre postulats, je proposerai d'abord une définition du concept de réforme, notamment par rapport à des changements moins ambitieux, que je qualifierai de réglages, ou plus ambitieux, comme la rénovation ou la refondation. Cette définition a pour but de montrer que la réforme est bien le « pivot » du changement.

Je montrerai ensuite pourquoi l'on peut parler de processus de réformes publiques, de même que l'on parle, dans l'entreprise, de processus industriels ou financiers, voire transversaux.

Puis, je procéderai à une exploration rapide des réformes les plus significatives des quatre dernières décennies ; j'analyserai le processus qui les a sous-tendus, et j'identifierai les causes d'échec ou de succès, première pierre apportée à une méthodologie des réformes et première preuve de mon premier postulat.

Je m'étendrai plus longuement sur quatre réformes, faites ou en cours, dont les enseignements au plan méthodologique me paraissent particulièrement importants :
- les ordonnances Juppé de 1996 sur l'assurance maladie ;
- la réforme de l'armée française ;
- la réforme dite « de Bercy », qui s'est terminée par la démission de Christian Sautter ;
- enfin, la réforme, en cours, de l'élaboration et de la présentation du budget de l'État.

J'y ajouterai quelques leçons à méditer sur les processus de réforme à l'étranger.

Cette exploration m'ayant permis une première découverte des obstacles qui rendent les réformes difficiles en France, je ferai le tour des caractéristiques de l'État et de notre société qui rendent les réformes très problématiques, et que j'ai énumérées dans mon troisième postulat.
C'est ce que Jean-Christian Fauvet appelle les « gluons[1] », ou freins à la réforme, dont l'inventaire préalable à l'action est

[1] *La Sociodynamique : concepts et méthodes*, aux Editions d'Organisation, Paris, 1997.

indispensable, que l'on parle de structures, de flux, de culture ou de mode de management.
Je proposerai quelques pistes pour diminuer le rôle négatif de ces « gluons ».

Arrivé à ce point de mon discours, il sera utile de faire un retour plus conceptuel sur les réformes et de poser trois questions :
- comment les entreprises se réforment-elles, et en particulier comment mettent-elles en œuvre le « levier client » ?
- les modalités des réformes dans les entreprises peuvent-elles être transposées à l'État, ou faut-il seulement parler d'inspiration ?
- pourquoi les réformes échouent-elles ?

J'en viendrai alors au cœur de mon sujet, qui consistera à proposer, sous la forme des « dix commandements du parfait réformateur », les bonnes pratiques de réforme :
- Un État, des hommes politiques et des citoyens accueillants à la réforme tu rassembleras.
- Etudes préalables et diagnostic tu n'épargneras point.
- Alliés et opposants précocement tu détecteras.
- Le cap de la réforme clairement tu afficheras.
- Trajectoire de la réforme, temps et argent habilement tu marieras.
- A la concertation, au débat public et à la communication large place tu feras.
- En plaçant le client au centre de la réforme, usine à gaz tu éviteras.
- La réforme comme un grand projet tu organiseras et animeras.
- De l'évaluation permanente de la réforme obligation tu te feras.
- Le réformateur et son équipe soigneusement tu choisiras et structureras.

Enfin, j'aborderai ce qui me paraît être une vraie solution, à moyen terme – le plus court sera le mieux –, à la paralysie réformatrice de notre pays, c'est-à-dire l'intégration européenne. J'aurai aussi soin de dire quelle est l'Europe qui permettra de faire entrer la France dans le cercle vertueux des réformes, notamment du point de vue institutionnel.

Ma conclusion sera donc de constater que trois voies s'offrent à la France dans sa quête des réformes :

- la performance des processus de réformes ;
- l'identification des obstacles, et le « levier client » pour les lever ;
- l'intégration européenne, là où l'on prépare et réalise les bonnes réformes.

Ce livre est évidemment un livre politique, car la manière de réformer est un sujet « de la cité », et l'on pourra sans doute apercevoir où vont mes préférences. Mais j'ai l'immodestie de penser qu'il est un peu plus que cela. J'essaierai de montrer au lecteur, tout au long de ce livre, qu'il existe une logique de réussite des réformes, qui s'applique aussi bien à des réformes venant de gauche, de droite, du centre, des verts, etc. Je pense aussi que le sujet du processus de réforme est un bon moyen de dépassionner le débat politique, et de mettre un peu de raison là où il n'y a le plus souvent que de l'idéologie et trop de passion.

Ce livre se veut optimiste, en ceci qu'il considère qu'il n'y a pas de fatalité de l'échec des réformes en France, même si la lecture de la littérature politique actuelle fait plus penser au roman noir qu'à la Comtesse de Ségur.

D'ailleurs, pourquoi un livre ?

En recherchant qui s'était intéressé aux réformes, j'ai bien entendu trouvé une bibliographie très fournie, voire envahissante ; tout le monde a son mot à dire sur les raisons de faire telle ou telle réforme et sur les bénéfices innombrables qu'elles ne manqueraient pas d'apporter aux citoyens. Quelles réformes ? Tout le monde est prêt à dégainer.

En revanche, sur le sujet de « comment les faire ? », c'est-à-dire le processus de réforme, je n'ai pas trouvé une littérature très abondante : tout au plus un livre traduit d'un auteur américain[1] sur les conditions politiques des réformes, un chapitre de *La Réforme de l'État*[2] sur la conduite du changement et un numéro spécial de la *Revue française d'administration publique*, intitulé... « Les

[1] *Réformer : les conditions du changement politique*, de John T.S. Keeler, aux Presses Universitaires de France, Paris, 1993.
[2] À la Documentation française, par la promotion « Valmy » de l'ENA, Paris, 1999.

réformes qui échouent » ; si l'on ajoute à cela que la plupart des personnes que j'ai rencontrées pour ce livre m'ont fait part de leur impression que les prochains enjeux politiques se joueront autant sur la manière de réformer que sur le contenu des réformes, j'ai pensé qu'il y avait un vide à combler.

J'y ai été conforté par une remarque de Serge July dans son livre d'entretiens avec Alain Juppé (*Entre quatre z'yeux*[1]) : « L'une des questions majeures posées aux politiques aujourd'hui, et en particulier aux réformateurs, touche à la méthode : comment réformer ? »

[1] Chez Grasset, Paris, 2001, p. 220.

EXPLORATION CRITIQUE DES RÉFORMES

I
COMMENT DÉFINIR LE CONCEPT DE RÉFORME ?

Le Petit Larousse nous propose plusieurs définitions du mot réforme, comme pour tous les mots essentiels. Je retiens la première : « Changement important, radical, apporté à quelque chose, en particulier à une institution, en vue de l'améliorer » ; le dictionnaire donne l'exemple, représentatif entre tous, d'une réforme de la Constitution.

Tous les mots sont importants : « changement », bien sûr, mais j'y reviendrai tout de suite ; « radical », c'est-à-dire, étymologiquement, traitant le problème à la racine ; « apporté », ce qui signifie que la réforme implique une action, une mise en œuvre ; « institution », dans la mesure où une réforme concerne surtout des institutions, même si elle ne les change que légèrement, ou ne les crée pas.

Le mot le plus important est, précisément « important » : réformer le régime des retraites ou la Sécurité Sociale est bien un sujet important ; changer l'heure de fermeture nocturne du périphérique parisien n'est pas une réforme, même si cela peut entraîner l'ire de certains automobilistes parisiens.

La définition du Petit Larousse ne lève pas le caractère ambivalent du mot réforme, qui désigne à la fois le résultat, le « changement », et le processus « apporté [...] en vue de l'améliorer ». Cette dualité pose un problème fondamental, que nous aborderons dans les dix commandements, et qui est l'indépendance ou l'interdépendance entre les finalités et le contenu d'une réforme d'une part, et le processus de conduite de la même réforme d'autre part.

Le premier mot de la définition utilisée est le mot « changement » ; mais le changement est un concept plus vaste que celui de « réforme ». En d'autres termes, certains chan-

gements impliquent plus que des réformes.
En mai 1968, les étudiants ne recherchaient pas des réformes : la réalisation d'une plage sous les pavés du « Boul'mich » ne relevait pas de la loi, et Monsieur Cohn-Bendit n'avait rien d'un réformateur, et tout d'un révolutionnaire. Inversement, quand je décide, après concertation avec ma femme, que l'œuf à la coque du petit déjeuner devra séjourner quatre minutes dans l'eau bouillante au lieu de trois minutes, je ne procède qu'à un réglage, et en tout cas pas à une révolution.

Dans son ouvrage *Sociodynamique : concepts et méthodes*[1], Jean-Christian Fauvet distingue quatre niveaux de changement :
- le réglage
- la réforme
- la rénovation
- la refondation.

Pour illustrer cette échelle du changement je prendrai deux exemples : soit tout d'abord un artiste peintre ; le réglage sera pour lui de décider « Je vais quand même mettre une cravate pour mon prochain vernissage » ; la réforme consistera à dire : « Il faut que j'élargisse mon public par des œuvres moins intellectuelles » ; la rénovation sera : « Je vais passer du figuratif à l'art abstrait » ; enfin, la refondation consistera à dire : « j'abandonne la peinture pour la sculpture ».
J'extrais le deuxième exemple du rapport présenté à Monsieur Pierre Mauroy sous le titre *Refonder l'action publique locale*[2] ; en dehors de constats généraux, ce rapport présente 154 mesures : certaines sont du ressort du réglage, comme par exemple « Les services départementaux d'incendie et de secours sont rattachés au Conseil général » ; l'accumulation des réglages provoque des réformes : « Réaliser un nouvelle étape de déconcentration des missions de l'État au niveau des préfets » ; la rénovation, globalisante des réformes est présente, par exemple, dans : « Reconnaître le rôle institutionnel des instances participatives des habitants, par exemple des amicales de locataires, dans les structures officielles » ; enfin, et paradoxalement en petit nombre par rapport au titre, on trouve des propos refondateurs : « Dépasser l'exception française ».

---

[1] Aux Editions d'Organisation, ouvrage cité.
[2] Disponible à La Documentation française, Paris, 2000.

Le réglage est donc l'acte simple, réalisé par l'opérateur en prise directe, qui consiste à modifier une des données d'un État ou d'une entreprise, pour en améliorer le fonctionnement : décréter que les musées nationaux seront gratuits le dimanche ou fermés le mardi est un réglage, décidé et mis en œuvre par le Directeur des musées nationaux. Ce réglage n'a que très peu d'effet sur la structure des musées et sur leur gestion.

J'oserai dire également que la réglementation des « rave parties » est du ressort du réglage ; certes, cette nouvelle forme de réunion en société pose des problèmes de respect du droit de propriété, de sécurité, de santé publique, voire de drogue, de décibels excessifs, tous sujets sur lesquels il existe déjà des lois, mais on ne peut raisonnablement parler de réforme à propos de leur réglementation, puisqu'il n'est pas question d'y apporter un changement important ; laissons donc aux autorités départementales ou municipales le soin de réagir au coup par coup, y compris très fermement, en vertu des principes de délégation et de subsidiarité.

Notons dès maintenant que l'accumulation des réglages peut conduire à la nécessité de réformer. Ainsi, les réglages successifs des dates d'ouverture ou de fermeture de la chasse ou de la pêche ont mis en évidence la nécessité d'une réforme globale, difficile, parce que le pouvoir politique s'est trouvé pris entre les écologistes et les chasseurs et pêcheurs ; réforme d'ailleurs tellement difficile qu'elle est constamment remise en cause.

Sautons provisoirement le barreau de la réforme pour passer, dans l'échelle du changement, au niveau « rénovation ».
Un degré de plus dans le changement s'appelle en effet, dans le vocabulaire de Jean-Christian Fauvet, la rénovation : elle porte directement sur les structures, mais évite de remettre en cause les finalités de l'organisation à laquelle elle s'attaque. C'est un changement fort, qui consiste dans le fait de rebâtir toute une entité (structures, flux, organisation, modes de management, processus, ressources humaines) autour de ses finalités, seul invariant de la rénovation.

La rénovation est une espèce rare, d'autant plus rare qu'elle ne peut éviter de respecter les équilibres fondamentaux des structures sur lesquelles elle porte, même quand les événements ou la crise qui l'ont déclenchée ont été forts. Ainsi, 1981 a pu paraître initialement, sous les auspices du programme commun,

comme une rénovation ; mais la corde de rappel des déficits budgétaires a eu vite fait de ramener les gouvernements de l'époque à une vision plus réaliste des choses. Antérieurement, la nouvelle société de Jacques Chaban-Delmas était aussi une tentative de rénovation, qui n'a pu s'accomplir que très partiellement, même si elle a heureusement laissé des traces indélébiles.

Enfin, le dernier degré du changement est la refondation : seule reste l'entité. Le changement porte sur les finalités et les objectifs, et, bien entendu, sur les structures et les hommes qui les servent : c'est ce que souhaitaient les étudiants de mai 68, en dépavant le boulevard Saint-Michel, et cela montre, en passant que la refondation impose également de détruire partiellement l'existant.

La refondation est une espèce encore plus rare que la rénovation : on peut dire que la naissance de la cinquième République a été une véritable refondation. Tout a changé : les finalités, les institutions, les politiques, tout ceci guidé par ce que le Général de Gaulle appelait « une certaine idée de la France ». Mais il a fallu une crise grave, la guerre d'Algérie, et le complet délabrement des institutions de la quatrième République pour en arriver là. Le Général a d'ailleurs eu besoin de quatre ans pour ce faire, ce qui démontre bien les difficultés de l'accès à la refondation.
Si l'on regarde chez nos voisins, on constate également que la refondation a été rare, et ne s'est produite que comme conjonction d'événements d'une ampleur exceptionnelle et d'hommes politiques de grande stature : la chute du mur de Berlin en Allemagne, et la décision remarquablement courageuse et intelligente du chancelier Kohl de garder la parité entre le mark est-allemand et le mark de l'ouest ; la mort de Franco, et la conduite de la transition par cet homme politique exceptionnel qu'est le roi Juan Carlos.

Et d'ailleurs, la refondation n'est pas un philtre magique. Il ne suffit pas de tout changer pour tout gagner, et la révolution des œillets au Portugal n'a pas eu que des conséquences positives. C'est ce qu'ont bien compris les dirigeants chinois en libéralisant l'économie, sans pour autant laisser « la bride sur le cou » à la politique.

Revenons-en au barreau de la réforme.
La réforme « prend acte du fait que le changement par réglage est

insuffisant[1] », et que c'est l'ensemble d'un système (État, entreprise, syndicat, association, etc.) auquel il faut apporter le changement.
La Sécurité Sociale montre un bon exemple d'une accumulation de réglages qui finirent par déboucher sur la nécessité d'une réforme – les ordonnances Juppé de 1996 – dont les enseignements, positifs et négatifs, sont particulièrement riches, et sur lesquels je reviendrai en détail.

Contrairement à la rénovation ou à la refondation, la réforme est une espèce très répandue, voire innombrable.
Pas de semaine sans que l'on nous annonce une ou plusieurs réformes, possibles ou probables. Pas de semaine sans que sorte un « rapport au Premier ministre », porteur de plusieurs réformes potentielles, sauf à ce que le rapport ne soit pas dans la bonne case idéologique[2], ou sorte trop près des élections et donc dangereux pour le pouvoir en place, ou trop loin des élections et donc « rien ne presse » ; on a pu parler de « République des rapports ».
Si l'on examine les propositions des partis politiques à l'approche des échéances électorales, on y trouve largement plus de cent sujets de réforme[3], qui peuvent eux-mêmes se subdiviser en plusieurs réformes.

Les chapitres III à VIII seront consacrés à l'analyse plus ou moins détaillée de nombreuses réformes ; je ne vais donc pas en faire l'inventaire dès maintenant.

Par contre, il me parait très important de proposer un premier classement des réformes, afin de mieux baliser le champ de ce livre. Je distinguerai quatre types de réformes, tous objets de cet ouvrage :

---

[1] Jean-Christian Fauvet, ouvrage cité, p. 308.
[2] Comme le rapport récent et intéressant du député socialiste Charzat intitulé *L'Attractivité fiscale française*, sur lequel je reviendrai.
[3] Près de 120 pour le RPR, et le PS et le PCF sont à la fois plus prolixes et plus vagues.

- celles dans lesquelles l'État réforme ses propres structures, comme par exemple la réforme de Bercy, ou, moins médiatique mais très important, la création de RFF[1], ou encore le CDR[2] du Crédit Lyonnais ;
- celles dans lesquelles l'État fait des réformes qui concernent l'ensemble ou grande partie des citoyens, comme la RTT, les retraites ou la fiscalité ;
- celles qui se situent à la limite du ressort de l'État, comme par exemple le rapprochement en cours entre la Caisse des Dépôts (du domaine public) et le groupe des Caisses d'Épargne (du domaine privé, et plus précisément mutualiste), ou encore les réformes issues des Autorités Administratives Indépendantes (CSA, CNIL, Conseil de la concurrence, etc.), qui ne sont pas les moins intéressantes à étudier ; dans ces trois catégories, l'État se réforme pour la première et la troisième, et réforme (la société, notamment) pour la deuxième, ce qui n'est pas tout à fait la même chose ;
- enfin, les réformes qui se font, ou devraient se faire, dans un « espace contractuel », dans lequel l'État ne devrait intervenir que comme garant des principes fondamentaux du droit et de la Constitution, et notamment tout ce qui ressort du paritarisme : Sécurité Sociale, assurance chômage, UNEDIC, etc.

On peut d'ailleurs se demander si la réforme doit obligatoirement passer par l'État, par exemple dans ce dernier cas. Mais les efforts de « refondation sociale » du MEDEF, même s'ils n'ont pas été inutiles, montrent que l'État, en France, se considère comme l'alpha et l'oméga de toute réforme.

On peut aussi se poser le problème de la « révolution » comme modalité du changement ; mais l'histoire montre qu'elle s'accompagne trop souvent de bouleversements irrationnels, d'arbitraire, voire de crimes, pour que l'on puisse la souhaiter pour la France du XXIème siècle. Comme elle me paraît de plus hautement improbable dans notre pays et dans la plupart des pays développés, je la sors également du champ de l'épure.

---

[1] Réseau Ferré de France, par lequel l'État finance les investissements de la SNCF, les mettant ainsi à la charge du contribuable, voyageur ferroviaire ou non.

[2] Consortium De Réalisation, par lequel l'État finance les mauvais investissements passés du Crédit Lyonnais, en les mettant à la charge du contribuable.

La « Réforme Plus »

On peut enfin se poser la question de savoir si la France d'aujourd'hui a besoin de réformes ou de rénovation, voire de refondation. Les optimistes pensent que l'accumulation de réformes finira bien par « faire du neuf », les pessimistes qu'il faut aller directement à la case « rénovation », celle où l'on attaque aussi les structures. Pour éviter les querelles de mots, et dans toute la suite de ce livre, je m'en tiendrai à une « réforme plus », que je désignerai par le nom générique de réforme, mais dans laquelle j'entends bien que, en plus des flux et du mode de management, l'on s'attaque aussi aux structures pour, à long terme, faire évoluer la culture. Dans mon vocabulaire, j'appellerai par exemple « réforme » la privatisation de la Sécurité Sociale ou de l'EDF, ou encore la suppression de l'ENA.

Bref, le changement par la réforme me paraît être le meilleur compromis entre une ambition forte proche de l'utopie, et un changement limité au strict nécessaire du quotidien : réformons donc, au sens de la « réforme plus », c'est le meilleur compromis opérationnel[1] entre le rêve et la triste réalité du quotidien ; et puis, comme le dit Edouard Balladur dans *Les Aventuriers de l'histoire*[2] : « Les véritables ennemis des révolutionnaires sont les réformateurs qui leur retirent toute raison d'être ». Refusons donc l'idée que pour changer, il faudrait préalablement tout détruire. Même la refondation ne suppose pas une destruction préalable complète de l'existant ; et puis, le réformisme, c'est le changement pacifique.

Ceci ne doit pas faire oublier le paradoxe du changement ou de la réforme : ce sont des processus qui se veulent contrôlés, alors que la réforme est un pari sur le futur, fondé sur le déséquilibre. Réformer en maîtrisant le processus est donc une difficulté majeure.

Sortons cependant tout de suite du champ de ce livre ce que j'appelle les « métaréformes » : il s'agit de réformes qui, bien que désignées comme telles, recouvrent un champ tellement vaste qu'elles ne sont pas accessibles à une formalisation simple, loi ou

---

[1] Entre le simple mais faux, et le compliqué mais inutilisable, aurait sans doute pensé Paul Valéry.

[2] Chez Plon, Paris, 2001, p. 12.

ensemble de lois ou contrat passé entre la société civile et le pouvoir politique.

C'est le cas quand on parle de « réforme de l'État », voire de réformes de l'Éducation Nationale ou de la Justice. Ce sont de véritables sujets de société, mais ils ne sont pas accessibles à l'analyse sous forme de processus unique. De ce fait, le nombre de voies pour y avoir accès est quasiment infini, car les questions qu'elles posent sont également en nombre quasi infini, et impossibles à traiter en un projet unique de réforme. Pour les aborder de manière crédible, il faut donc les décomposer en éléments de « métaréforme » réalistes.

Que l'on me comprenne bien : je ne nie pas l'utilité de la réflexion sur les métaréformes, comme vision de la société, mais il faut la considérer comme champ magnétique, donnant une orientation générale à des réformes à taille humaine, dont l'ambition raisonnable ne serait plus alors un obstacle dirimant. Il n'y a donc pas contradiction entre la métaréforme et les réformes, la première étant le cadre général des secondes.

Et puis, plus concrètement, on ne voit guère la possibilité d'un référendum sur une métaréforme, posant par exemple la question : « l'État doit-il gérer des entreprises du secteur marchand ? », ce qui ne serait pourtant pas totalement illogique, puisque l'on a le droit de penser que la configuration envahissante, voire gluante, de l'État français mérite que l'on demande l'avis du « citoyen - contribuable »[1].

Evitons d'ailleurs de mettre la réforme sur un piédestal

Parmi les mythes décrits par Gérard Timsit dans *Les Réformes qui échouent*[2], il en est trois qu'il faut rejeter : toute réforme serait moderne, légitime et universelle.
On prête à la réforme des vertus magiques : il suffit de prononcer

---

[1] Article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, de 1789 : « Les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ».

[2] « Les réformes qui échouent », in *Revue française d'administration publique*, n° 87, juillet 1998, pp. 367-374.

ce mot pour que la foule des badauds s'extasie devant tant de perspicacité, et se demande pourquoi il n'a pas été prononcé plus tôt : il faut dire clairement qu'il y a eu et qu'il y aura de mauvaises réformes. Certaines ne sont pas modernes, comme par exemple les replâtrages fiscaux qui ne s'attaquent pas aux structures de la fiscalité ; d'autres ne sont pas légitimes comme certaines nationalisations du passé, à caractère purement idéologique ; enfin il y a peu de réformes universelles, comme les différentes réformes de l'Éducation Nationale, si peu universelles qu'elles ne durent guère plus que le ministre qui les a faites.

De plus, il flotte autour du mot réforme un fort parfum d'idéologie, qui empêche « de décrire aussi objectivement, aussi impassiblement que possible le phénomène de la réforme et les échecs qu'elle connaît[1] ».

Essayons donc, dans la suite de ce livre, d'éliminer toute vision lyrique ou idéologique ou encore mythologique, pour nous consacrer à la méthodologie des processus de réforme et identifier les bonnes et mauvaises pratiques : c'est en ce sens que je prétends que ce livre n'est pas seulement un livre politique.

[1] *Revue française d'administration publique*, n° 87, juillet 1998, article cité, p. 371.

II
QU'EST-CE QU'UN PROCESSUS DE RÉFORME ?

Il y a longtemps que les entreprises utilisent le concept de processus, qu'il s'agisse de processus industriels, financiers ou administratifs. Un processus se caractérise par un point de départ, par un résultat attendu, par exemple une Renault Clio en bout de chaîne, par des phases nécessitant des moyens matériels (des pièces, des robots, etc.) ou immatériels (des savoirs, des modes opératoires) et bien entendu des hommes, dont un pilote, pour faire avancer chaque phase du processus, par des étapes de passage d'une phase à l'autre, étapes où l'on vérifie que ce qui a été délivré par la phase antérieure répond aux critères de qualité attendus, et enfin par un coût, résultante de tous les moyens et matières premières apportés à chaque phase.

Par nature, le processus est transversal, c'est-à-dire qu'il met en jeu des compétences diverses, et qu'il traverse plusieurs structures de l'entreprise, du bureau d'étude au contrôle qualité final, dans le cas de notre Clio. Il est reproductible, et de ce fait accessible à l'analyse et à l'amélioration des performances. C'est notamment l'approche dite de « process reengineering »[1], largement utilisée par les entreprises américaines puis européennes, bien qu'aujourd'hui un peu passée de mode, et qui consiste, entre autres, à ne considérer comme acquise aucune des caractéristiques d'organisation du processus, et à tout rebâtir, y compris en supprimant des phases ou en en changeant l'ordre, si cela a pour effet d'en améliorer l'efficacité.

[1] On pourra lire à ce sujet : *Le Reengineering : réinventer l'entreprise pour une amélioration spectaculaire de ses performances*, de Michael Hammer et James Champy, aux éditions Dunod.

Peut-on appliquer ces concepts et ces approches aux processus de réforme ? Y a-t-il des points communs entre les processus dans l'entreprise, et les cheminements qui conduisent aux réformes ?

On peut en effet penser que les processus de réforme n'ont pas le même caractère de reproductibilité que les processus dans les entreprises : le mode de conduite d'une réforme n'est pas totalement indépendant du contenu de la réforme, et on n'aborde pas de la même manière la réforme de l'armée française et celle du statut de la Corse, alors que le processus de conception et de fabrication d'une Laguna n'est pas très différent de celui d'une Clio. Pour pouvoir proposer une méthodologie unitaire d'amélioration, voire de « reconfiguration », des processus de réforme mis en œuvre par l'État français ou par les partenaires sociaux, il nous faut donc rechercher les caractéristiques communes aux différents processus de réforme, pour prouver une certaine reproductibilité des processus, comparable à ce que l'on rencontre dans les entreprises.

Première similitude : une réforme, dès qu'elle est d'une certaine importance, est – ou devrait être – transversale. Elle met en jeu plusieurs structures de l'État, plus des partenaires sociaux : ainsi, la Réduction du Temps de Travail a mobilisé un grand nombre de hauts fonctionnaires du ministère du Travail mais également du ministère des Finances[1], du ministère de la Fonction publique pour les fonctionnaires, plus le MEDEF et les syndicats de salariés.

Deuxième similitude : une réforme requiert la mise en œuvre de compétences très diverses. Pour la RTT : du droit social, de la fiscalité, de l'économie de l'emploi, de la conduite de négociations, et, peut-être celle qui a fait le plus défaut, la connaissance de ce qu'est une entreprise. En effet, les hauts fonctionnaires du ministère du Travail n'ont compris que de manière intellectuelle que toutes les entreprises ne se ressemblent pas, qu'elles ne sont pas conformes aux modèles qu'ils ont en tête, et qu'il y a autant de différence entre la problématique de temps de travail d'une banque et d'une entreprise du secteur de l'hôtellerie qu'entre celle de la Délégation Générale à l'Armement et celle de la Caisse Nationale des Monuments Historiques et des Sites.

[1] Et même la Sécurité Sociale, pour payer une partie de l'ardoise des 35 heures.

Troisième similitude : de même qu'un processus d'entreprise est piloté (par un président, par un chef d'atelier, par un chef de produit, par un directeur financier, etc.), une réforme a ou devrait avoir un pilote, c'est-à-dire un responsable de la réforme, depuis la fixation du cap, jusqu'au lancement de la réforme. Une réforme est unitaire ou elle n'est pas, c'est-à-dire que le cap de réforme fixé, par les électeurs ou par le pouvoir politique, impose un résultat, que le pilote doit soutenir jusqu'au bout. Dit autrement, la volonté politique est, dans une réforme, aussi importante que la présence du chef de produit dans le lancement d'une nouvelle voiture. La cohabitation, c'est-à-dire en caricaturant odieusement, la présence de deux commandants de bord dans l'avion, ne répond pas très bien à ce principe : qui pilote l'évolution du statut de la Corse ?[1]

Quatrième similitude, moins nette : un processus de réforme a un coût, ou plus exactement deux coûts : le coût de « fabrication de la réforme », d'une part, le coût pour l'État de la réforme accomplie d'autre part. Je ne pense pas que les systèmes comptables de l'État français, qui considèrent la comptabilité analytique comme haïssable[2], permettent d'analyser le coût de fabrication d'une réforme, fait de temps, supposé bien utilisé, de hauts fonctionnaires appartenant à divers départements ministériels, éventuellement de bureaux d'études ou de consultants externes, de concertation, très consommatrice de temps quand elle est bien conduite, de communication, etc.

En tout état de cause, le coût de fabrication est infinitésimal, par rapport aux coûts, immédiats ou différés, des réformes ; l'ardoise des 35 heures pour le contribuable, qui varie selon les estimations entre 50 et 100 milliards de francs par an[3], est probablement de l'ordre de la puissance mille par rapport au coût de fabrication de

---

[1] À moins qu'il ne s'agisse d'un copilotage entre Lionel Jospin et Jean-Guy Talamoni, ce que semblait prouver le projet maintenant abandonné de transfert des prisonniers corses à la « prison passoire » de Borgo.

[2] Il semble que cela soit en train de changer, et que l'on introduira un système de comptabilité analytique, nommé « ACCOR » dans la réforme du budget de l'État ; j'y reviendrai au chapitre VII.

[3] À laquelle, en bonne logique, il faudrait ajouter une partie du coût des nouveaux contrats emplois solidarité (CES), dont l'efficacité reste à démontrer, et dont le gouvernement devrait expliquer pourquoi on en a besoin, alors que les 35 heures devaient tout résoudre ; ne s'agirait-il pas plutôt d'un parking pour chômeurs à caractère électoral ?

la réforme, qui, d'ailleurs restera à jamais inconnu. Je reviendrai sur ce point lors des dix commandements.

Ces similitudes entre les processus industriels et les processus de réforme mis en œuvre par l'État ou par les partenaires sociaux sont déjà significatives ; mais je vais démontrer que les réformes, quand elles sont bien conduites, passent par des phases identiques ou semblables, et que l'on peut donc bien parler de processus en partie reproductibles. Je distinguerai :

- le phénomène « déclencheur » ;
- le recueil des faits et le diagnostic ;
- le choix du cap de la réforme ;
- l'élaboration des trajectoires ;
- le débat public et la concertation ;
- la formalisation, sous forme de loi ou de contrat, et le débat parlementaire le cas échéant ;
- le lancement, le suivi et l'évaluation.

Je suis bien conscient du côté un peu artificiel de cet enchaînement, qui n'est pas, tant s'en faut et malheureusement, systématique dans les réformes ; mais je procède de cette manière pour des raisons essentiellement pédagogiques. Je traiterai du problème du « porteur de la réforme » dans le chapitre IX. Pour la commodité de présentation, je suppose, dans ce qui va suivre, qu'il existe, qu'il est déterminé et crédible, et qu'il a la volonté de convaincre.

Le phénomène déclencheur

Tout d'abord, les réformes n'apparaissent pas par génération spontanée ; il y a des causes identifiables.

L'apparition d'une crise est la première d'entre elles : l'accumulation de plans sociaux, largement prévisible, que l'on constate dans l'actualité (Moulinex, Valéo, AOM-Air Liberté, Marks et Spencer[1], etc.) a brusqué l'apparition de la loi dite de « modernisation sociale », qui était cependant en chantier depuis dix-huit mois. La violence a précipité l'essai de réforme du statut

[1] Il aurait suffi d'une lecture attentive du *Financial Times* pour prévoir les difficultés de Marks et Spencer hors de l'Angleterre.

de la Corse. Le trou constaté dans les comptes de la Sécurité Sociale par Alain Juppé à son arrivée à Matignon a conduit à la mise en chantier rapide des ordonnances de 1996 et, peut-être, à la dissolution anticipée ; et c'est bien la conjonction de deux crises graves, la guerre d'Algérie et le délabrement des institutions, qui a conduit le Général de Gaulle à faire basculer la France dans la cinquième République.
Les crises de déclenchement des réformes sont donc nombreuses. Même si elles sont douloureuses, elles produisent un effet très bénéfique de « dos au mur », que j'ai personnellement éprouvé comme consultant, dans une restructuration profonde des structures fonctionnelles du Crédit Lyonnais, qui n'aurait jamais été possible si le corps social de l'établissement n'avait pas ressenti très fortement, notamment par médias interposés, la nécessité d'agir.

La deuxième cause de génération d'une réforme est ce que j'appellerai la « crise différée ». Le plus bel exemple est sans doute le problème du régime des retraites, extraordinaire cas d'aveuglement collectif. En 1986, Philippe Seguin avait alerté sur le sujet, mais avait indiqué, ce qui fut fait, qu'un prélèvement de 1% sur les revenus fonciers, réglerait le problème en moins de dix ans ; la loi 87-516 du 10 juillet 1987 instaura effectivement ce prélèvement pour financer les retraites, qui n'était pas à l'échelle du problème. Il a ensuite été enterré dans la loi de finances 1997, en le « coulant » dans un prélèvement social de 2% sur le patrimoine, destiné à l'assurance vieillesse et aux allocations familiales ; le résultat est que l'utilisation initiale de ce prélèvement, outre son insuffisance, est devenue impossible à identifier. Ne pourrait-on adopter un principe simple, c'est-à-dire « un problème, une ressource », au lieu de voir des réformes financées par quatre ou cinq sources différentes, facteur majeur d'opacité ?
Il fallut attendre encore près de dix ans pour que des experts, appartenant à des professions particulièrement menacées, attirent de nouveau l'attention sur le sujet, et pour que le gouvernement Balladur fasse passer à 40 ans la durée de cotisation dans le privé, mais hélas pas dans le public, ce qui aurait d'ailleurs probablement fait « capoter » l'ensemble. Depuis près de cinq ans, le problème est « mis en sommeil » par le gouvernement actuel, jusqu'aux

prochaines échéances électorales, sauf à considérer, ce que je ne ferai pas, que le PPESV[1] est une solution au problème.
La « crise différée » présente la caractéristique que l'on peut, précisément, en différer le traitement, jusqu'à ce qu'elle devienne une crise urgente, qu'il faudra traiter dans l'urgence, c'est-à-dire dans de mauvaises conditions.

Serait ce trop demander à nos gouvernants de bien voir que ce problème, comme la politique de santé, comme la fiscalité, comme la décentralisation, comme la réforme du collège unique dans l'Éducation Nationale sont des problèmes inévitables ? En conséquence, quelle que soit leur échéance, à l'heure de laquelle ils se traduiront par des désagréments forts pour nos concitoyens, ce sont des problèmes urgents, à aborder tout de suite, sans souci d'échéances électorales ou de respect d'engagements plus ou moins idéologiques pris pendant les campagnes. Au risque, de plus, de faire ces réformes sous la pression européenne, faute d'anticipation.

La troisième cause de déclenchement est la demande des populations, qu'elle soit exprimée comme retour d'un engagement électoral, ou supposée par les gouvernants. Ceci concerne notamment ce que l'on pourrait appeler des « revenus de remplacement » ; la liste en est longue : RMI, Couverture Maladie Universelle, Allocation Parentale d'Education, Allocation de Garde d'Enfant à Domicile, etc.
Dans un domaine voisin, Valéry Giscard d'Estaing[2] ne dénombre pas moins de 16 types de contrats aidés par l'État, pour l'emploi, l'insertion et la qualification. À noter le cas intéressant du CIP (Contrat d'Insertion Professionnelle), voté dans le cadre de la loi quinquennale du 20 décembre 1992, suivie des décrets d'application correspondants, qui ont été annulés par une loi d'août 1994, intitulée : « Divers dispositifs d'ordre économique et social... ».
Tous ces revenus de remplacement, mis en œuvre sur plus de

[1] Plan Partenarial d'Epargne Salariale Volontaire, vague parent de la Préfon, qui, lui, est un vrai fonds de pension, mais réservé aux fonctionnaires, ou plus exactement à toute personne ayant travaillé au moins six mois dans la fonction publique ou assimilée ; sans parler du fonds pour les retraites, alimenté par le revenu, de plus en plus aléatoire, de la cession des licences UMTS de téléphonie mobile.
[2] *Réflexions sur le déclin d'un peuple*, chez Plon, Paris, 2000.

deux décennies, gérés par des administrations séparées avec des règles différentes, ont été déclenchés par des réformes différentes, sans qu'une vision unitaire les ait harmonisées. Ceci a débouché sur des aberrations que Mathias Emmerich dénonce bien dans son livre intitulé *La République prodigue*[1]. Tirons-en dès maintenant l'enseignement que le déclenchement du processus de réforme est une occasion privilégiée de se poser des questions de cohérence entre les « caps de réforme », la navigation étant plus facile quand on n'indique qu'un seul cap à la fois.

Enfin, la quatrième cause de génération de réformes, malheureusement rare, est la prescience d'un responsable d'une nécessité de réformer, non avérée pour le commun des mortels. On peut classer dans cette catégorie la réforme qui a fait passer des « PTT » à France Télécom et à La Poste, ou les réformes des marchés financiers ; quant à la réforme de l'armée française vers une armée de métier, généralement présentée comme un modèle, le résultat est malheureusement orphelin d'une stratégie de défense que n'ont pas pu ou voulu définir les politiques, ce que les événements actuels rendent particulièrement critique.

Plus anciennement, la loi bancaire de 1984, très critiquée lors de sa sortie, manifestait de la part de ses auteurs une singulière prescience et anticipation des difficultés qu'allait avoir à affronter la place financière de Paris, et a permis de sauvegarder la crédibilité de notre système financier, grâce d'ailleurs, entre autres, à une rédaction vague, mais qui s'est avérée très efficace, de l'article donnant au Gouverneur de la Banque de France tout pouvoir pour organiser la solidarité de place autour d'un établissement défaillant. Un haut fonctionnaire m'indiquait, lors d'une interview pour ce livre, que cette loi était, encore aujourd'hui, un exemple de modernité.

L'exemple des « SACI » et du Crédit Immobilier de France

Je me permets de citer également une expérience personnelle de réforme, qui n'a pas fait la Une des journaux, mais qui est un cas singulier de prescience d'un dirigeant : il s'agit de la réforme qui,

[1] Chez Plon, Paris, 2000, p. 195.

en six ans (1988-1994) – il faut laisser du temps à la réforme – a transformé les SACI[1] en Crédit Immobilier de France.

Les 160 SACI qui existaient à l'époque, vivaient bien, chacune dans leur coin, de la distribution des prêts aidés pour l'accession sociale à la propriété, et surtout des rentrées régulières dues aux placements financiers issus du décalage entre les remboursements mensuels des clients et le remboursement annuel des SACI au Crédit Foncier de France. Quelques alertes étaient bien venues des pouvoirs publics, sous la forme d'avertissements, peu crédibles à l'époque pour des raisons politiques, en forme de menaces de diminution du contingent de prêts aidés bonifiés par l'État. Ces prêts étaient financés par le biais d'un prélèvement sur le circuit de collecte du livret A des caisses d'épargne ; mais rien de bien inquiétant.

Arrive alors un nouveau Président de la fédération des SACI[2], professionnel reconnu du logement social. Ayant eu la prescience que les menaces de l'État ne devaient pas être prises à la légère, il me demande, comme consultant, de présenter un projet basé sur l'hypothèse dite « zéro prêt aidé » - le Président créait la situation de « dos au mur »- ; il s'agissait de montrer que les SACI pouvaient de manière très crédible profiter du répit que l'État leur donnerait, pour rentrer dans le secteur non protégé et concurrentiel : hurlements, et tollé général !

Jusqu'à ce qu'un jeune dirigeant de SACI, lors d'une assemblée générale de la Fédération, dise qu'enfin, on leur proposait une solution qui voyait loin. La transformation des SACI, entreprises artisanales sans pilote central et vivant d'un quasi-monopole, en Crédit Immobilier de France, structure forte en milieu concurrentiel, était partie.

Rien ne l'arrêterait plus, toutes les prévisions du nouveau Président allaient se réaliser et, en 1995, l'État cessait d'attribuer des contingents de prêts aidés. Aujourd'hui, il ne reste plus que 68

---

[1] Sociétés Anonymes de Crédit Immobilier, créées par la loi Ribod de 1907, et qui distribuaient, en commun avec le Crédit Foncier, les prêts aidés à l'accession sociale à la propriété (les PAP).

[2] Pierre-André Périssol, qui fut plus tard ministre du Logement ; l'autorité du Président de la fédération des SACI était exclusivement morale, ce qui donne d'autant plus de mérite à la réforme qui a été faite.

SACI, n'ayant plus d'activité directe de crédit, mais gardant, pour certaines d'entre elles une activité de promotion ; 23 filiales régionales du Crédit Immobilier de France, opérateurs de plein exercice du crédit immobilier en secteur concurrentiel, les ont remplacées. Claude Sadoun a repris avec talent le flambeau de Pierre-André Périssol, et a porté la réforme à son accomplissement heureux.
A noter que les autorités de tutelle, ministère des Finances et ministère du Logement, très réticentes au début, sous l'effet du lobbying des dirigeants de SACI, autorités locales souvent puissantes, se rangèrent sous la bannière du nouveau Président. « Aide-toi et l'État t'aidera » est une maxime qui peut (pas toujours) être utile.

Retenons que l'on peut classer l'origine des réformes en quatre catégories :
- les crises déclarées ;
- les crises différées ;
- la demande des populations, le plus souvent en retour des promesses électorales ;
- le gouvernant prévoyant, voire visionnaire.

Le recueil des faits et le diagnostic

La nécessité de la réforme étant avérée, il faut en nourrir la conception de faits qui garantissent que les caps possibles de la réforme, qui sont implicites dans le phénomène déclencheur, seront clairement identifiés et compris.

Dans certains cas, pas si rares, les autorités font l'impasse sur cette phase, parce qu'elles croient avoir tout compris ; une anecdote illustrera mon propos.

Lors d'une interview, un Conseiller d'État[1], qui avait antérieurement été Directrice du Patrimoine et, à ce titre, à la tête de la Caisse Nationale des Monuments Historiques et des Sites, maintenant Centre des Monuments Nationaux, me racontait que, quand elle avait fait son tour de piste d'initiation à cette vénérable

[1] Madame Maryvonne de Saint Pulgent, ex-directrice du Patrimoine, de 1993 à 1997, et auteur du *Gouvernement de la culture*, chez Gallimard, Paris, 1999.

institution, on lui avait fait comprendre qu'il n'y avait rien à en tirer et, qu'il fallait privatiser. Diagnostic à la serpe, qui allait être démenti par les faits : la CNMHS avait pour mission de collecter les recettes provenant de la visite des monuments historiques et largement affectées à leur entretien, d'en faire une péréquation et une redistribution en fonction de critères qui ne permettaient ni de rémunérer de manière motivante les personnels des monuments les plus visités, ni de garantir aux monuments délaissés des ressources suffisantes pour en assurer l'entretien : « Privatisons donc, comme cela on gagnera encore plus d'argent à Chambord, quitte à ce que tel château-fort intéressant, mais loin des voies de circulation, ne soit plus visité du tout et donc plus entretenu. »
Après réflexion et recueil approfondi des faits, notre Conseiller d'État décida de faire une révolution silencieuse, avec deux objectifs : remobiliser un personnel passablement déstabilisé par les rumeurs de privatisation, mais faire en sorte en même temps d'assurer la sauvegarde de la totalité du patrimoine qu'on lui avait confié. Je passe sur les détails, mais en modifiant le statut des divers personnels, en mettant en place des groupes de motivation, et surtout en aménageant le système de rémunération, pour lui donner un caractère plus incitatif, demeurant à la limite des pratiques de l'administration française, elle parvint à ces objectifs, démontrant ainsi à ses interlocuteurs que leur diagnostic était faux.
Retenons trois choses de cet exemple : le recueil complet des faits sur lequel je vais revenir tout de suite est incontournable. On peut éviter des réformes douloureuses en pratiquant simplement la bonne gestion ; quelquefois, il faut se placer à la lisière de la loi pour faire avancer les choses.

Que mettre sous le chapeau « recueil des faits » ?

Tout d'abord, l'identification claire et sans équivoque des populations concernées :
- leur nombre ;
- leurs caractéristiques économiques, et notamment leur revenu ou leur absence de revenu ;
- leurs caractéristiques sociologiques : catégorie socioprofessionnelle, comportements, répartition des revenus entre l'épargne, la consommation courante, les loisirs, etc.

- l'existence ou non de structures représentant ces populations ; la pauvreté des corps intermédiaires en France doit être considérée comme un obstacle important aux réformes, même si le mouvement associatif comble en partie cette lacune. A quand un « syndicat des contribuables » suffisamment représentatif pour que la grève de l'impôt soit douloureuse pour l'État ?

Les populations concernées ne sont d'ailleurs pas uniquement celles qui vont bénéficier de la réforme, mais aussi celles qui vont en subir les conséquences, par exemple en payant plus d'impôts, car, au moins dans l'aspect monétaire, et pour l'État, la réforme est le plus souvent un jeu à somme nulle, au moins sur le long terme.

Ensuite, l'analyse exhaustive des dysfonctionnements qui ont provoqué le déclenchement de la réforme, c'est-à-dire le diagnostic proprement dit.

Enfin, l'appréciation de la capacité de la société à supporter le changement profond que propose la réforme.

Pour simplifier, et en admettant que je caricature exagérément, je distinguerai trois catégories de diagnostic :
- le diagnostic fermé ;
- le « diagnostic solution » ;
- le « diagnostic en immersion ».

Dans le premier cas, le diagnostic « fermé », le pilote de la réforme, à supposer qu'il ait été désigné, ce qui est hautement souhaitable à ce stade amont de la réforme, mobilise les services de l'État : les départements ministériels, l'INSEE, les structures directement concernées par la réforme, etc.
Dans ce cas de réforme, le pilote ne s'aventure qu'à pas comptés vers des interlocuteurs en dehors de l'État. Un haut fonctionnaire, qui avait alerté les réformateurs, me confiait que l'équipe qui était en charge de la réforme de l'assurance maladie dans les années 1995 avait découvert que les médecins de ville avaient des problèmes financiers, et qu'ils roulaient plus souvent en Clio qu'en Peugeot 607 ; en dehors du fait que tout le monde le savait, sauf apparemment quelques hauts fonctionnaires, cela met en évidence leur très faible immersion dans la réalité quotidienne. Autre exemple : est-ce que les chargés de réforme de l'Éducation

Nationale et notamment du collège unique, Jack Lang en tête, ont pris leur bâton de pèlerin pour aller voir certains collèges dont les proviseurs ont mis en œuvre des réformes de fond, en posant deux principes : il y a de la place en bordure des lois et règlements pour innover, par exemple en matière de calendrier scolaire, premier principe ; et je ne dirige pas un collège de 3000 élèves, mais 3000 fois un collège de un élève, second principe. Choquant pour un technocrate à qui on a tout appris des CSP, des segments de population, etc. Il aurait suffi pour cela d'aller voir monsieur Evencio de Paz, proviseur d'un collège à Gonesse.
Dernier exemple : dans la préparation de la réforme de Bercy, on a présenté comme une grande nouveauté le fait d'avoir eu recours à la technique du « benchmarking », que je préfère traduire par étalonnage concurrentiel, pour comparer le coût de l'administration fiscale française à celui de nos voisins, et des États-Unis. Pas besoin de dire que les entreprises font, depuis longtemps, de l'étalonnage concurrentiel, sans même s'en apercevoir, comme monsieur Jourdain faisait de la prose.
Résumons : le diagnostic fermé, encore très pratiqué, consiste à faire essentiellement confiance aux divers corps de l'État, et à ne s'aventurer que prudemment dans la société civile.

Je caricature à peine : le G8 de Gênes nous a annoncé, comme une grande découverte, qu'il faut dialoguer avec la société civile. Quant à Louis Michel, ministre belge des Affaires étrangères, il va un peu plus loin en affirmant : « Ecoutons la société civile et laissons le politique décider » et : « Je ne reconnais pas à la société civile le droit de prendre des décisions[1] ».
Et, plus loin : « Celle-ci doit dire ce qu'elle souhaite, exprimer ses rêves, mais pas décider ». En fait, le vrai problème, c'est de savoir comment le politique saura s'immerger dans la société civile et dans ses « rêves » et donc, comment le diagnostic et la décision du politique tiendra compte des résultats de ces immersions. Monsieur Louis Michel est bien un partisan du diagnostic fermé.

Le « diagnostic solution » est une forme un peu plus efficace de la compréhension des problèmes, mais il a aussi ses travers.
Depuis longtemps, les Premiers ministres ou les ministres ont pris l'habitude, quand ils voient à l'horizon un phénomène annonciateur de réforme, de demander un rapport à des personnalités, naturel-

[1] Interview dans le journal *Le Monde*, du 21 juillet 2001.

lement hautement qualifiées. Ces documents sont souvent de grande qualité, mais comme il serait déshonorant pour la personnalité en charge de ne pas proposer en même temps des solutions, le rapport est « vendu » comme un tout : diagnostic, plus solutions, plus marche à suivre, plus résultats, pratiquement certains si l'on suit convenablement l'ordonnance.

Prenons un exemple dans l'actualité récente.
Michel Charzat, député - maire socialiste du XXème arrondissement de Paris, s'est vu confier l'élaboration d'un rapport sur « l'attractivité fiscale du territoire français » ; comprenez : l'effet de repoussoir de la fiscalité française pour les entreprises et les entrepreneurs.

Le rapport fait un diagnostic sévère, étayé par de nombreuses rencontres, notamment hors de la sphère de l'État : les sièges sociaux des grandes entreprises désertent l'Hexagone (EADS, Euronext, Dexia, etc.), les entreprises étrangères ne veulent plus investir chez nous, la « fuite des cerveaux » s'accélère, et on évalue à 250000 le nombre de personnes à haut potentiel qui ont quitté l'Hexagone dans les dix dernières années. Diagnostic peu contestable.
Oui, mais voilà, le rapport apporte immédiatement les solutions. Loin de moi l'idée de les critiquer, au contraire ; elles ne se situent pas dans la « case idéologique » que l'on aurait pu attendre d'un socialiste, et c'est plutôt bon signe. Le résultat a été double : Lionel Jospin a conclu qu'il allait mettre à l'étude ces mesures, traduisez les plonger en technocratie, et le rapport a été violemment « allumé » dans le numéro suivant du *Canard enchaîné*.
Quant à la traduction en mesures pratiques, j'énonce le deuxième principe d'Archimède : « Tout projet de réforme plongé en technocratie reçoit une poussée verticale pour l'en faire sortir, qui le rend méconnaissable et intraduisible pour le commun des mortels ».

Il était probablement beaucoup plus important de sensibiliser l'opinion publique à la gravité du diagnostic, par exemple sous la forme malheureusement un peu délaissée du « livre blanc ».

Cette pratique a le mérite de limiter son ambition à faire partager le diagnostic par la société civile, avant de passer aux solutions ; dans le cas précédent, les mesures proposées seront très difficiles

à appliquer, du fait du processus employé (de transit direct du diagnostic à la solution) ; de ce fait, en faisant « étudier » les mesures proposées, on a probablement fait passer le problème de la case des faits à la case idéologique. Encore faut-il que le dit « livre blanc » soit accessible à l'Européen moyen, à l'inverse de la dernière production (25 juillet 2001) de la Commission de Bruxelles, qui propose aux citoyens européens de réfléchir sur la « corégulation ». « Ce qui se conçoit bien... ».

Résumons : le diagnostic solution n'est raisonnablement applicable qu'à des problèmes simples ou, au moins, bien cernés et sans charge idéologique trop forte ; sinon il risque fort de terminer sur les étagères de Matignon, quitte, dans le meilleur des cas, quelques années plus tard, à ce que quelqu'un le retrouve et dise : « Le vieux Charzat avait raison ».
Malheureusement, cette pratique du diagnostic solution reste un travers fréquent des responsables de terrain, notamment des préfets, qui ont souvent une vision mécaniste et déterministe des réformes à faire. Ceci pose aussi le problème du droit à l'expérimentation des réformes sur lequel je reviendrai.

Petit détour par la « technocratie »

J'en profite pour expliquer ce que j'entends par technocratie, de manière un peu plus détaillée que dans la définition qui figure en tête de cet ouvrage : en dehors donc du fait de faire prévaloir les considérations techniques ou économiques sur les facteurs humains, la technocratie, c'est la césure existante en France entre la classe politique et la haute administration, faite de défiance réciproque que l'histoire explique, sinon justifie. Le politique a l'impression que le technicien veut lui imposer sa solution, le technicien pense que le politique est incapable de comprendre son projet.
La technocratie, c'est aussi et parallèlement la césure entre la société civile et les hauts fonctionnaires, par manque d'immersion de ces derniers dans leur environnement, protégés par les bulles du statut, du savoir, de l'origine sociale et du diplôme.
Enfin, la technocratie pose le problème, très mal résolu en France, de la démocratisation de la fonction publique, d'une part en termes de ressources humaines en général et de recrutement en particulier, d'autre part en termes de volonté de l'administration de

descendre de son piédestal de « sachant ». La démocratie commence par la capacité à expliquer clairement les choix qui sont faits.

L'immersion

Ceci nous amène tout droit au troisième type de diagnostic, le « diagnostic immersion ».
J'ai conservé beaucoup d'enseignements de ma carrière de consultant. Comme le lecteur peut le supposer, j'ai eu à réaliser de très nombreux diagnostics, dans des entreprises publiques ou privées, voire dans des administrations ; mais l'enseignement le plus fort a été de constater que le consultant, pour peu qu'il ait affaire à un client lui laissant une certaine liberté de manœuvre, jouit d'une faculté exceptionnelle : celle de se déplacer sur tous les niveaux de la structure d'une entreprise, c'est-à-dire de pouvoir rencontrer le Président, puis, le même jour, le manoeuvre-magasinier.
L'usage de cette liberté est sous-tendu par l'idée que tout avis, toute perception, toute suggestion est bonne à prendre, et que la vérité sur le fonctionnement d'une entreprise est répartie dans toute la structure, même s'il est logique que les champs de vision se rétrécissent au fur et à mesure de la descente de la hiérarchie. Mais c'est peut-être un détail qui grippe la machine, détail seulement visible du niveau d'en bas.

Pour illustrer cette liberté du consultant, je prends un exemple personnel, très ancien, chez mon premier client, la Compagnie Générale des Eaux, aujourd'hui Vivendi.
Nous avions été missionnés par Guy Dejouany, qui a fait ensuite la carrière que l'on sait. Il était à l'époque en charge de la production et de la distribution de l'eau dans la banlieue de Paris, fonction très importante. Le problème sur lequel il nous demandait d'apporter des solutions était le suivant : le stock de pièces de rechange et de matériels des usines de production était centralisé à Neuilly sur Marne, mais, dès l'achat, il était considéré comme consommé, bien que restant en stock ; il s'agissait donc de redonner une réalité comptable à ce stock, qui comptait plus de 20000 articles.

Le jeune consultant que j'étais, en contact avec toute la hiérarchie qui coiffait le magasin, débarque donc, tout frais émoulu « des

écoles », comme ils disaient et, naturellement, explique le problème qu'il était chargé de traiter. Je sentais que l'on me regardait de plus en plus de travers : il va falloir tenir des fiches sérieusement (il y en avait déjà, calligraphiées à la plume d'oie), il va falloir faire des bons de sortie, il va falloir regarder ce qu'il y a même dans les coins les plus reculés du magasin, bref, que des ennuis en perspective, même après que j'ai expliqué l'intérêt de cet inventaire pour la Compagnie. Et puis, sachant que j'étais aussi en contact avec leur hiérarchie, ils avaient peur que je rapporte leurs turpitudes.

J'étais confronté à une remarquable passivité du personnel du magasin : « Comment ! Ce blanc-bec, qui n'a jamais vu une pompe ou un engrenage, va nous apprendre notre métier ! ».

Le lendemain, j'arrivai au magasin habillé d'un bleu de travail fraîchement acquis et consciencieusement sali ; je pris l'échelle, et commençai à explorer le magasin et à faire des relevés de pièces. Dans l'heure qui suivit, soit du fait de la symbolique du vêtement, soit du fait de ce qu'un ingénieur diplômé paraissait avec entrain s'attaquer à un travail considéré comme peu noble, tout le monde du magasin se mit au boulot ; j'avais réussi ma plongée dans la petite société civile du magasin.

La question que je me pose est de savoir pour quelle raison les hauts fonctionnaires qui font des diagnostics préalables à des réformes ne sont pas capables de cette immersion dans la société civile ni d'adopter un comportement de consultant d'entreprise. Bien entendu, il y a des problèmes culturels ; ils ont été premiers de leurs classes, ils ont passé leurs vacances plutôt dans le Lubéron ou à l'île de Bréhat, les stages qu'ils ont fait pendant leur formation les ont essentiellement mis en contact avec des anciens (voir plus loin), et le « politiquement correct » de l'ENA ne comporte pas de chapitre sur « Le fabuleux destin d'Amélie Poulain ».

Il y a aussi le poids des habitudes, qui fait qu'il n'est pas très séant pour un haut fonctionnaire d'explorer les structures qui dépendent de lui. Raoul Dautry, ancien directeur de la SNCF, n'hésitait pas, lui, à descendre d'un train à trois heures du matin pour s'enquérir des problèmes du chef de gare.

Un haut fonctionnaire du ministère de l'Équipement, Directeur des ressources humaines[1] me racontait que, recevant des stagiaires de

[1] Jean-Pierre Weiss ; il faut créditer le ministère de l'Équipement de son caractère

l'ENA sur le sujet – capital de conséquences pour la réforme de l'État – du vieillissement de la population des fonctionnaires, il leur avait proposé une liste d'interlocuteurs à rencontrer, et notamment des syndicalistes, qui ont bien évidemment des choses intéressantes à dire sur ce sujet. Les « énarques » rencontrèrent tout le monde, sauf précisément les syndicalistes : crainte d'un niveau d'interlocuteurs « insuffisant » ? Refus de venir au contact du monde du travail ? Refus d'immersion ? Résultat : une vision forcément très incomplète du sujet, et une question légitime, déjà posée, sur la démocratisation de la fonction publique.
Il y a surtout la gêne : la fluidité des relations sociales est particulièrement faible en France, comme le traduit bien le maniement du tutoiement, assez incompréhensible pour les étrangers.

Pour conclure sur le diagnostic immersion, il va de soi qu'il doit être large ; il doit déborder des interlocuteurs les plus immédiatement concernés par la réforme envisagée, conduire à rencontrer les populations concernées ou leurs représentants, explorer des réformes parallèles ou similaires, s'appuyer sur des comparaisons internationales. Il est clair aussi que, contrairement au « diagnostic-solution », il doit laisser un espace de temps et de structure large à l'examen des résultats, qu'il faudra ensuite transformer en « cap de réforme ».

Retenons quatre types de diagnostic :
- le diagnostic à l'emporte-pièce, c'est-à-dire pas de diagnostic ;
- le diagnostic fermé ;
- le diagnostic solution ;
- le diagnostic immersion.

On aura compris que c'est le dernier type de diagnostic qui a ma préférence. On aura également retenu que je propose, ce que je crois très rare en France et plus fréquent à l'étranger, d'associer, et pas seulement d'écouter, la société civile et ses représentants concernés par la réforme, dès le stade du recueil des faits et du diagnostic.

---

de pionnier en termes de réforme, par exemple dans la contractualisation des relations entre le ministère et les Directions Départementales ou dans l'utilisation des nouvelles technologies.

Le choix du cap de réforme

Le diagnostic étant fait, et donc les dysfonctionnements analysés en tant que tels, et non avec un présupposé de solution ou une idéologie à respecter, il faut fixer un cap à la réforme.

Fixer un cap de réforme est l'acte, essentiellement politique, qui consiste, dans une démarche téléologique[1], à décrire le plus complètement possible la cible à atteindre : l'état souhaité du champ de la réforme et des populations concernées et bénéficiaires de la réforme, après qu'elle a porté ses fruits ; le coût de la réforme pour la collectivité, en particulier pour les populations qui n'en bénéficieront pas ; les moyens à mettre en œuvre ; les structures à réformer ; le débat, public ou non, à conduire ; enfin, le mode de formalisation, tout ceci en gardant une certaine souplesse dans l'affichage de la trajectoire.
Disons en effet dès maintenant qu'il est essentiel, dans l'approche des processus de réforme que je propose, de bien distinguer le cap de la réforme, d'une part, et la ou les trajectoires pour l'atteindre.

Les consultants savent bien que, quand on veut réformer en profondeur l'organisation ou les systèmes d'information d'une entreprise, la bonne démarche consiste d'abord à définir la cible, au lieu de procéder par extrapolation de la situation existante, stérilisant ainsi toute innovation, et ensuite seulement la trajectoire ; mais il faut cependant imaginer les trajectoires possibles, dès la fixation du cap de réforme, tout simplement dans un souci de faisabilité de la réforme. C'est sans doute en partie parce que l'on a voulu, dans la réforme de Bercy, afficher à la fois le cap de réforme et la trajectoire que celle-ci a échoué.

Prenons un autre exemple, plus concluant.

La Couverture Médicale Universelle : article 1er : « Il est créé [...] une couverture maladie universelle qui garantit à tous une prise en charge des soins par un régime d'assurance maladie, et aux personnes dont les revenus sont les plus faibles le droit à une protection complémentaire et à la dispense d'avance de frais » ; et encore, dans un discours à l'Assemblée nationale du 27 janvier 1999 : « A travers la couverture maladie universelle, nous voulons

[1] Du grec *télos* : fin ou finalité, et *logos* : étude.

mettre fin à la pire des exclusions : l'exclusion des soins [...] leur nombre est estimé à 150000 [...] le second volet de la réforme offre aux 10% des plus défavorisés [...] une couverture complémentaire gratuite, au nom de la solidarité nationale ».

Il s'agit bien là d'un cap de réforme, affiché clairement par le porteur de la réforme, c'est-à-dire Martine Aubry. La cible est précise, la population concernée dénombrée, et le coût clairement à la charge du contribuable, réputé solidaire. Il y a eu débat public, au moins au Parlement ; encore une fois je ne me prononce pas sur le fond de la réforme, mais uniquement sur une phase du processus, correctement présentée, celle de l'affichage du cap de réforme.
Cette annonce, conforme aux engagements politiques du gouvernement Jospin, ne préjuge pas de la trajectoire de mise en place, ni des changements profonds qu'elle va apporter aux habitudes de la protection sociale, ni des difficultés possibles, ni même des critères d'évaluation du succès de la réforme, comme par exemple la baisse de fréquentation des centres de soins des associations humanitaires. Il ne faut pas demander au politique de présenter à la fois le cap et les difficultés de navigation, il y a un équipage pour cela.
C'est donc une annonce de cap claire, et complètement assumée par le politique porteur de la réforme ; on aurait aimé que la même Martine Aubry soit aussi précise sur les 35 heures, en reconnaissant la diversité des situations d'entreprises, en expliquant comment cette réforme allait absorber l'inévitable retournement de conjoncture, effet de la « loi du pendule »[1] et

[1] Une des seules lois universelles : $T = 2\pi\sqrt{l/g}$; la période est indépendante de la masse au bout du pendule, et donc, le retournement de tendance, inévitable, ne dépend pas de l'importance de la crise ou de l'embellie antérieure. On peut aussi l'appliquer à l'État : la longueur de la corde serait la longueur de la hiérarchie de l'État, du Président de la République au plus modeste agent d'une recette des impôts. La masse située au bout de la corde correspondrait à la difficulté du problème à traiter. La période serait le temps nécessaire pour mettre en œuvre la réforme. Il ressort du fait que la période ne dépend pas de la masse de réforme à faire, et donc que le traitement du problème de la chasse à la tourterelle en Médoc est aussi long et difficile que celui du régime des retraites, dont cependant la plus grande consistance n'aura pas échappé au lecteur. La réalité montre que c'est bien ce qui se passe. La version boursière de cette loi s'énonce ainsi : « Les arbres ne montent pas jusqu'au ciel ».

surtout en faisant comprendre au contribuable ou au cotisant social qu'il allait falloir payer, maintenant ou plus tard.

Malheureusement, nombre de réformes n'ont pas fait ou ne font pas l'objet d'affichage clair du cap : sans parler des 35 heures, citons, en vrac :

- le statut de la Corse : certes, Lionel Jospin a affiché un cap, mais particulièrement brouillé : s'agit-il de gagner du temps en faisant des concessions importantes aux nationalistes ? Et d'abord, les auteurs de violences sont-ils des interlocuteurs reconnus ? Quand et sous quelle forme demandera-t-on l'avis des Corses ? L'enseignement de la langue corse est-il oui ou non obligatoire ? Existe-t-il un recouvrement possible, et donc un cap de réforme commun, même minime, entre la position de Lionel Jospin et celle de Jean-Guy Talamoni ?
- la réforme de l'armée française : certes, on a fait une armée de métier, qui pourra devenir, si on y met les moyens – et quels moyens ! – un bel outil, mais pour quelle guerre ou pour quelle nature de conflit ? N'a-t-on pas en fait affiché un « cap outil », sorte de « couteau suisse de la défense » ?
- la réforme de Bercy : le ministre a effectivement affiché un cap, mais en même temps il a précisé les trajectoires, en les encadrant de plus dans un espace de temps très court par rapport à l'ampleur de la réforme et, de ce fait, les difficultés potentielles évidentes ont obscurci le cap ;
- le plan Fabius 2000 de réduction des impôts : où est le cap ? S'agit-il d'une réforme ou plutôt d'un réglage ? Quelle simplification du système fiscal français ? Quelle réforme de structure ? Ne serait ce pas de l'électoralisme ?
- les régimes de retraite : il n'y a plus de cap du tout, mais uniquement des écueils bien visibles, qui s'appellent élections présidentielles et législatives. Passons donc ces deux écueils, et nous verrons bien si, derrière, il peut y avoir un cap. Entre temps, on aura encore perdu quelques années.

Est-il besoin aussi de préciser que, au moment d'en fixer le « cap », les grands ennemis de la réforme sont le dogmatisme, la capitulation devant l'idéologie et la démesure ? Est-il besoin aussi de dire clairement que les alliés de la réforme sont le respect des faits, le réalisme et le pragmatisme ? Est-il nécessaire de souligner que la réforme ne peut se passer d'un effort d'idéalisme ?

Faut-il enfin répéter que la fixation du cap de réforme ne devrait pas faire l'économie du débat public sur les objectifs ?

Retenons de cette brève analyse quatre cas de figure :
- le cap est correctement affiché, en laissant ouvert le champ des trajectoires ;
- le cap qui est affiché est un « cap outil » ;
- le cap affiché désigne à la fois le cap de réforme, mais également les trajectoires, figées, et donc décourageantes ;
- il n'y a pas de cap du tout.

Je n'ai pas besoin de dire que le pouvoir de convaincre du réformateur est un ingrédient essentiel de l'efficacité des réformes ; il doit s'exercer pendant tout le processus, mais il est évidemment essentiel pour l'affichage crédible d'un cap de réforme.

L'élaboration des trajectoires

Cette phase est capitale : elle consiste à définir une ou, dans quelques cas particulièrement complexes, plusieurs trajectoires possibles pour atteindre la cible.
J'entends, par trajectoire, l'identification de l'ensemble des dispositifs organisationnels, structurels, administratifs, financiers, législatifs ou réglementaires qu'il faut mettre en place pour atteindre la cible, ainsi que le plan de mise en place de ces dispositifs, et bien entendu leur coût, sachant qu'il est composé de deux parties : le coût de fabrication de la réforme, et le coût de la réforme elle-même, infiniment plus important, ce qui doit inciter le réformateur à investir sans crainte en amont, car le coût d'une réforme qui a échoué est toujours très élevé, financièrement et psychologiquement.
Cette phase n'est pas aisément accessible à une typologie, tant elle revêt des formes diverses ; en revanche, deux caractéristiques me semblent essentielles.

Première caractéristique : même si l'appui du pouvoir politique reste fondamental lors de cette phase, ce n'est pas au politique de construire la ou les trajectoires. C'est le travail des « stratèges du changement », c'est-à-dire d'hommes capables de se mouvoir sans difficulté à tous les niveaux de la hiérarchie, capables également de procéder à une « immersion » en société civile, suffisamment

curieux pour aller voir hors de nos frontières si des réformes analogues ne pourraient pas être des sources d'inspiration et, si j'ose, sans modestie, ayant un profil de consultant.
Dans la réforme des SACI, dont j'ai déjà parlé, cette phase d'immersion a duré près de quatre ans, pendant lesquels l'équipe de réforme, dont je faisais partie avec Claude Sadoun, a travaillé avec des dirigeants de SACI, avec le personnel de ces sociétés, avec les clients ou leurs représentants, avec les concurrents sur le marché du crédit immobilier, avec le Crédit Foncier de France, à la fois concurrent et partenaire, avec des structures similaires en Europe, enfin avec les autorités de tutelle, ministères des Finances et du Logement.
Dans le chapitre IX, je me poserai la question de savoir où l'on trouve ces profils et cette compétence très particulière, bien que non reconnue, de conduite du changement : dans les cabinets ministériels, à condition que leurs membres n'aient pas en tête uniquement leur carrière politique ? A la tête des grandes administrations ? Parmi les grands commis de l'État, ou ce qu'il en reste ?
Ce profil, rare, n'est pas un profil d'homme politique ; ce n'est pas non plus un profil de pur technicien ; c'est tout le problème de l'articulation entre le politique et le technique.

Deuxième caractéristique, liée à la première : cette phase de construction de trajectoire ne se conçoit pas sans une concertation très étroite avec les populations concernées par la réforme en particulier et la société civile en général. A ce stade, plus qu'à tout autre, le débat public, comme la concertation, sont incontournables, d'autant plus qu'ils permettent d'analyser le jeu des acteurs, et de détecter où se situeront les opposants, et sur quels alliés s'appuyer.
D'où ce profil particulier des « stratèges du changement », capables d'organiser les itérations constantes et nécessaires entre la politique et la société civile, de déceler si la trajectoire doit passer par une phase d'expérimentation ou par une mise en œuvre progressive ou par les deux à la fois. Je reviendrai sur le fait de savoir si les « stratèges du changement » doivent être de véritables spécialistes, ou s'il s'agit seulement de compétences qui doivent de toute façon être présentes dans l'équipe du « réformateur ».
Pour revenir aux 35 heures, je me pose la question de savoir où se trouvent les stratèges du changement qui auraient dû conduire la

réforme, pleine d'embûches, confrontée à une diversité de situations extrême, et dans un contexte polémique : par exemple, qui, au ministère du Travail, s'est préoccupé dans le détail de la conséquence des 35 heures dans les hôpitaux, à la fois en termes de recrutement dans une profession particulièrement maltraitée, à savoir les infirmières (beau sujet de réforme, jamais faite !), et en termes d'organisation, des hôpitaux eux-mêmes ? Quel haut fonctionnaire a été capable de passer quelques jours dans une PME de l'hôtellerie pour analyser et vivre sur le terrain les problèmes concrets posés par les 35 heures ?

On va me dire que c'est là le rôle des études d'impact, qui peuvent d'ailleurs se situer dans la phase de diagnostic ou, une fois défini le cap de réforme, aux deux endroits, avec des finalités différentes. Des circulaires du Premier ministre de 1995 et 1996 ont créé l'obligation d'une étude préalable d'impact pour les lois ou décrets en Conseil d'État, avec l'objectif de porter, en amont du processus, un jugement étayé sur la nécessité du changement.
Malheureusement, et selon une étude faite par la promotion « Valmy » de l'ENA, dans *La réforme de l'État*[1], sur 54 projets de lois ou de décrets étudiés, seuls 4 avaient fait l'objet d'études d'impact sérieuses, considérées dans les autres cas comme de simples procédures administratives, les études correspondantes étant insuffisamment chiffrées, ou réalisées dans l'urgence, manifestant une appréhension trop légère de la situation initiale, le tout pratiquement sans contrôle réel des autorités émettrices des décrets ou des lois en question.
Aux États-Unis, les études d'impact sont non seulement obligatoires et très contrôlées quant à leur exécution, mais encore le plus souvent sous-traitées par des organismes extérieurs, ce qui apporte une certaine garantie d'impartialité.
J'en conclus que l'étude d'impact, si elle n'a pour but que de respecter une circulaire, ne sert à rien, et qu'il vaut mieux ne pas la faire ; le contribuable s'en trouvera mieux.
En revanche, si l'étude d'impact est conçue et conduite pour alimenter le débat public, elle devient non seulement utile mais incontournable.

[1] A la Documentation française, Paris, 1999, pp. 820-821.

Le débat public et la concertation

Bien que j'ai pu, sans aucune modestie, porter des critiques sur les Français, je prends comme hypothèse de base, dans tout cet ouvrage, que les Français ne sont pas des imbéciles, et je pose la question qui en découle naturellement : peut-on faire des réformes importantes sans débat public et sans concertation, sans que la démocratie en souffre ?

Abordons d'abord la question posée au plan financier : pour l'État, la réforme est un jeu à somme nulle, au moins sur la durée. L'argent qu'elle coûtera sera récupéré, soit sous forme d'impôts nouveaux, soit par imputation à la Sécurité Sociale, soit par augmentation du déficit budgétaire, avec sa répercussion sur le financement de la dette nationale, souvenir laissé à nos enfants. Pour le contribuable, il n'en va pas de même : soit il en est bénéficiaire, et tant mieux pour lui, soit il paye au titre de la solidarité nationale, et il a le droit de savoir pourquoi et combien, comme l'indique clairement l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, de 1789. Du point de vue financier, le débat public préalable à la réforme est indispensable.

Plus généralement, le politique a été élu sur un programme, et notamment sur des engagements de réformes ; mais ceci ne vaut pas blanc-seing. Il suffit en effet de lire les programmes des partis politiques pour constater que les réformes proposées sont soit vagues, en ce qu'elles ne proposent pas de trajectoires pour respecter le cap de réforme, soit purement électoralistes, soit enfin irréalisables.

L'exemple des retraites, sur lequel je reviendrai, est criant (notamment de la part du gouvernement actuel, qui aura pourtant disposé de près de cinq ans pour traiter problème) : de nombreux rapports, mais pas de vrai diagnostic du problème[1], des souhaits « éthérés », comme la retraite à la carte[2] ou la conservation complète des droits acquis, comme si le problème pouvait se régler

[1] Sauf peut-être le rapport Charpin.

[2] Je ne conteste pas le principe de la retraite à la carte, mais je crois que sa conception ne peut se faire indépendamment d'une étude approfondie des dispositifs organisationnels correspondants, si l'on veut éviter « l'usine à gaz ».

sans qu'aucune tranche de la population n'ait à faire de « sacrifice à retour différé ».

Cette distorsion entre les promesses électorales et la réalité au pied du mur des réformes implique nécessairement que les grandes réformes, au moment où elles apparaissent dans l'actualité, fassent l'objet d'un vrai débat public et d'une réelle concertation.

Il faut bien reconnaître que c'est rarement le cas : nationalisations, puis privatisations, réformes fiscales, RTT, emplois jeunes, Sécurité Sociale, loi SRU[1], etc. : quel débat public, quelle concertation avec les populations concernées ? On n'a pas toujours la chance de tomber sur une « grande muette », comme l'armée française, qui se transforme en armée de métier sans broncher.
Les dix commandements traiteront des formes que peuvent prendre le débat public et la concertation, et montreront que l'imagination peut se donner libre cours dans ce domaine.

Retenons de ce parcours sur la concertation et le débat public qu'il existe deux types de réformes :
- les réformes à parcours fermé ;
- les réformes ouvertes sur le débat public et la concertation.

Formalisation et débat parlementaire

Reste à formaliser la réforme, c'est-à-dire à lui donner une existence concrète, soit sous forme de loi ou de décret ou de circulaire, soit sous forme de contrat, quand la réforme peut se mettre en œuvre entre des partenaires sociaux, hors du champ de l'État, au nom du paritarisme, et à condition que le dit État veuille bien rester à sa place.
Dans le premier cas, il faut mobiliser des constitutionnalistes ou des juristes, ou des fiscalistes, qui présentent aux parlementaires une loi toute ficelée, même si les commissions spécialisées des deux assemblées ont leur mot à dire sur la formalisation ; mais il

[1] Loi dite de « Solidarité et de Renouvellement Urbain », qui impose notamment aux communes d'atteindre 20% de logements sociaux, sous peine de fortes pénalités, ultérieurement déclarées inconstitutionnelles ; à ma connaissance, aucune concertation véritable n'a été menée avec les maires concernés.

est important de faire intervenir les « spécialistes » le plus tard possible, quand on ne peut plus se passer d'eux. Sinon, les juristes, par exemple, essaieront sans doute de « tordre » la réforme : ils travaillent sur la loi, leur matière première, et il est humain de ne pas trop la malmener, et donc de ne pas trop modifier l'appareil juridique existant. Dans un autre domaine, celui de la fiscalité, un rapporteur à la Cour des comptes me faisait remarquer que le Code général des impôts s'accroît de 50 à 60 pages par an, parce que l'on n'ose pas nettoyer le passé ; et d'ailleurs, de même que l'on empile impôt sur impôt, on empile réforme sur réforme, souvent par excès de zèle des spécialistes ; ils devraient se voir assigner un cahier des charges strict et contraignant.
De plus, les parlementaires n'ont guère la possibilité de saisir certaines instances extérieures (consultants, parlementaires étrangers, instituts de prévision, Autorités Administratives Indépendantes, etc.), ce que déplorait très fortement un parlementaire interviewé[1].
Il faut aussi insister sur le fait désastreux que quatre réformes sur cinq viennent du gouvernement, et seulement une sur cinq du Parlement, qui n'est donc que rarement une force de proposition. En revanche, quand ses intérêts corporatistes sont en jeu, par exemple sur le cumul des mandats ou sur la présomption d'innocence, sa capacité d'obstruction est considérable.

Enfin, dans le cas favorable où le débat public et la concertation ont été convenablement conduits, encore faut-il que les parlementaires y aient été « connectés », la meilleure formule pour ce faire étant qu'ils y aient participé. Là encore, ce n'est pas dans la tradition française de voir des députés en immersion, pris en sandwich qu'ils sont, entre leur circonscription et ses problèmes locaux, et les séances de l'Assemblée, où ils votent en fonction de consignes de leur parti ; quel temps leur reste-t-il pour s'intéresser en profondeur aux sujets de société et aux grandes réformes ?

Dans le cadre du paritarisme, l'espace contractuel est plus ouvert, les syndicalistes plus soucieux de l'intérêt de leurs mandants,

---

[1] Madame Nicole Borvo, sénateur, membre du comité directeur du Parti Communiste Français. A signaler que, en 1995, le gouvernement avait proposé au Parlement la mise à disposition de 20 hauts fonctionnaires pour constituer une force d'analyse budgétaire propre. Le Parlement l'a refusée.

l'appel à des collaborations extérieures plus facile, et la concertation plus naturelle.
Encore faut-il que l'État, assis sur son monopole du changement, ne fausse pas la donne des relations entre partenaires sociaux. L'exemple de la négociation du contrat autour de l'UNEDIC et du Plan d'Aide au Retour à l'Emploi, pourtant juste échange entre la solidarité envers les chômeurs et la responsabilité que l'on est en droit d'attendre d'eux dans la recherche d'un emploi, a montré les effets négatifs et retardateurs de l'État « tout interventionniste ».

Retenons de cette phase de formalisation qu'elle peut être :
- technicienne, voire technocratique ;
- ouverte et connectée avec le monde extérieur à la réforme ;
- dans l'espace de l'État ou dans un espace contractuel.

Lancement, suivi et évaluation

Comme à Kourou, en Guyane, c'est dans les premiers instants du lancement que les risques sont maximums.
Lancer une réforme, c'est d'abord communiquer très largement, sur ses finalités, sur ses modalités pratiques, sur ses avantages par rapport à la situation antérieure, notamment vis-à-vis de l'usager ou mieux, du client qui va en subir les conséquences, et également, sur son coût pour le contribuable qui est du mauvais côté de la balance comptable, quand l'État est courageux et qu'il sait. Qui nous a dit que les 35 heures allaient coûter environ 5000 francs par an à chaque foyer ?
Lancer, c'est ensuite mettre en place l'organisation, les structures, les procédures et les financements qui vont permettre à la réforme de s'accomplir ; tâches délicates, qui requièrent une immersion complète dans la société civile, ne serait-ce que pour se mettre à la place de « l'usager – client » afin de s'assurer que l'imprimé est lisible et complet. L'épisode récent de la déclaration de la prime à l'emploi, qu'une première version de la déclaration de revenus ne permettait pas de mentionner, montre que personne ne s'est mis à la place du contribuable ayant à la déclarer.
Lancer, c'est enfin mettre en place les dispositifs et indicateurs qui permettront de suivre le bon accomplissement de la réforme.

Suivre, c'est être attentif à toutes les dérives, souvent inévitables, c'est avoir l'œil en permanence sur les indicateurs, c'est être sur le

terrain où se joue la réforme, c'est imaginer des rectifications de trajectoire. Peut-on par exemple imaginer qu'un haut fonctionnaire, tel les « mystery shoppers », se déguise en chômeur pour aller voir concrètement quels dispositifs on lui propose au titre de son Plan d'Aide au Retour à l'Emploi ?

Enfin, évaluer, c'est mesurer l'écart existant entre les finalités initiales et la réalité ; mais, pour ce faire, il faut avoir le courage de définir préalablement des indicateurs, les moins discutables possibles. J'en ai donné un exemple à propos de la Couverture Maladie Universelle, à savoir la variation de la fréquentation des centres de soins des associations humanitaires. Mais comment se fait-il que les chiffres des emplois créés par les 35 heures soient aussi divergents ? Etait-il si difficile, en créditant les entreprises d'une « confiance déclarative »[1], d'organiser une remontée fiable des informations en provenance des entreprises, et de distinguer les emplois créés par la croissance, donnée de base dans chaque entreprise, de ceux créés par les 35 heures ?

Retenons que ces trois phases, de lancement, de suivi et d'évaluation peuvent être :
- organisées
- mesurées
- ouvertes sur l'extérieur de la réforme.

Qu'est ce qu'un processus de réforme ?

Le parcours que nous venons de faire nous montre que l'on peut effectivement parler de processus de réforme et, dans une certaine mesure, le modéliser.

Nous avons rencontré quatre types de phénomènes déclencheurs, trois types de diagnostic, trois manières d'afficher le cap de réforme, des réformes fermées ou ouvertes sur le débat public et la concertation, trois types de formalisation.
La conclusion est claire : il existe bien une typologie, très diverse, des réformes, qui permet de les étudier, avec une approche de type sciences expérimentales.

---

[1] Mais l'État, dans ce domaine, fait un procès d'intention systématique aux entreprises, et ne les crédite d'aucune confiance.

Nous avons aussi pu mesurer le poids très important des étapes amont, du fait déclencheur du choix de la trajectoire de réforme, et constaté ainsi que, dans une large mesure, « la réforme se joue avant la réforme », de même que l'on a pu dire, à propos de grands projets, que « le projet se joue avant le projet[1] ».

Enfin, nous avons insisté sur le fait que la réforme est un matériau qui ne se laisse pas facilement manipuler, et que la meilleure manière de l'approcher était l'immersion, opposée à l'approche technocratique.

Nous voilà donc, armés de notre « grille de lecture des processus », prêts pour l'exploration des réformes.

[1] Thierry Hougron, in *La Conduite de projets*, chez Dunod, Paris, 2001, p. 7.

III
QUATRE DÉCENNIES DE RÉFORMES COMMENTÉES

Le changement, c'est la vie. Tout change, va changer ou changera.

En France, si l'on excepte les règles de la belote et le steak frites, invariants de notre société, tout est destiné à changer, parce que l'environnement de notre pays change, de plus en plus vite.

Tout le problème est de savoir si les réformes peuvent suivre.

Les quatre dernières décennies de la France ont cependant mis en évidence plusieurs faits : les réglages se font quotidiennement, mais ne modifient pas substantiellement notre société, la rénovation ne se produit que très rarement, la dernière en date étant la constitution de la cinquième République, et, plus tard, l'élection du Président de la République au suffrage universel, et la refondation est très improbable dans le contexte national actuel, le dernier essai infructueux remontant à mai 68.
Par contre, la réforme est la modalité majeure du changement dans notre pays, comme le prouve le nombre très élevé de réformes de ces quarante dernières années et la centaine de lois, portant pour certaines plusieurs réformes, votées chaque année.

Dans un premier temps, je vais rappeler les réformes les plus importantes, soit par leur impact sur la vie des Français, soit par leur caractère symbolique, et les analyser à la lumière de la grille de lecture que j'ai défini au chapitre précédent.

Entrons donc d'un pas décidé dans l'inventaire (non exhaustif) des réformes les plus significatives (pour mon propos méthodologique) de ces quatre dernières décennies. Pour la commodité du lecteur,

je distinguerai les réformes essentiellement politiques, les réformes économiques, et enfin les réformes à caractère social.
Je rappelle que je m'intéresse aussi aux réformes qui se situent dans un espace contractuel, notamment celui du paritarisme, dans lequel l'État ne devrait pas mettre les pieds, sauf pour couronner la négociation par un texte de loi.

Quelques réformes politiques significatives

La naissance de la cinquième République est sans doute la plus importante : initiée par un homme seul et « au dessus de la mêlée », le Général de Gaulle, qui voyait, depuis les forêts de l'Aube, le pouvoir public sombrer dans un profond délabrement, les gouvernements changer de plus en plus souvent, les partis politiques faire et défaire les Premiers ministres, en s'échangeant la rhubarbe contre le séné (bon appétit, messieurs !), la guerre d'Algérie s'éterniser dans le paradoxe d'une presque victoire militaire mais dans la certitude de l'incapacité ultérieure des autorités coloniales à maintenir l'ordre, le tout provoquant la risée de l'opinion internationale.
Le mot réforme est bien faible pour qualifier ce moment de notre histoire moderne, et l'on peut sans hésitation parler de la refondation de la France, encore une fois le fait, au moins initialement, d'un homme seul.
La conjonction de deux crises graves et d'un homme redevenu totalement légitime a rendu la réforme possible. Cette conjonction, qui, en France, ne s'est pas reproduite, au moins avec cette intensité, a provoqué ce que Didier Caors [1] appelle un « effet de déstockage des réformes ». Par rapport à notre grille d'analyse, le cumul de phénomènes déclencheurs forts et d'une personnalité non discutée a entraîné tout le reste : diagnostic évident, cap de réforme s'imposant à l'ensemble de la Nation, trajectoire claire...
Faut-il souhaiter l'émergence de crises de cette gravité pour que la France « déstocke » les réformes dont elle regorge ? Faut-il un homme providentiel ?
Vraie question, à laquelle la réponse n'est pas évidente : hors la naissance de la cinquième République, aucune crise grave n'est apparue : mai 68 était-il autre chose qu'un défoulement sans

[1] Gemini Consulting.

réelles conséquences d'une partie de la société française ? L'élection de François Mitterrand en 1981 a-t-elle provoqué un vrai déstockage de réformes ? Dans un premier temps, oui ; mais de réformes irréversibles, point. Les nationalisations de la gauche ont été suivies par les privatisations de la droite, la société civile n'a pas été plus consultée qu'avant, et la gauche s'est habituée au caviar.

Je pense que la société française ne peut vraiment bouger que sous l'effet de crises de grande ampleur, puisque l'on n'arrive pas à construire l'adhésion collective ; d'où peuvent-elles venir ? D'une crise économique sévère ? Pas impossible, mais les Français auront vite fait d'en attribuer la responsabilité « aux autres », qu'ils soient américains, ou patrons assoiffés du sang des travailleurs, ou gouvernants. D'un homme providentiel ? Il n'apparaît pas de manière évidente dans le panorama actuel. De conflits armés ? La France ne semble pas directement menacée[1]. D'une prise de conscience massive de notre retard en matière de réformes ? Il faut le souhaiter, mais les Français sont corporatistes et plutôt conservateurs ; de l'intégration européenne ?
Sans nul doute, mais faisons en sorte de « devancer l'appel » et que notre pays pilote réellement l'impact des réformes issues de l'Union Européenne plutôt que de les subir.

La loi Debré sur l'enseignement libre fut un modèle de présentation d'un cap politique de réforme ; écoutons son discours devant les députés, le 13 décembre 1959 : « Certes, [...] si le gouvernement vous proposait la création d'une grande université confessionnelle, [...] établissant, face à l'État, avec sa hiérarchie, sa puissance propre, [...] alors, oui, créant une nouvelle puissance, créant un danger pour l'État, nous travaillerions contre l'unité nationale ». Présenter d'abord une version maximaliste de la réforme proposée, pour conduire suavement les opposants vers une version plus réaliste, est une méthode qui a fait ses preuves. Peut-être aurait il fallu mettre en œuvre une démarche semblable dans le cas de la réforme de Bercy ?
Clarté dans l'affichage du cap, certes, mais cela n'exclut pas de faire preuve d'habileté.

---

[1] Lire cependant l'article de Shimon Pérès, intitulé « La terreur, menace mondiale et versant périlleux de la mondialisation », dans le journal *Le Monde*, du 16 octobre 2001.

Je vais sortir de l'hexagone, en prenant l'exemple du concile « Vatican II ». Il a marqué un tournant décisif dans l'histoire du catholicisme : reconnaissance du marxisme comme une réalité, même s'il faut la combattre, dénonciation du racisme (mais pas encore de l'antisémitisme), et surtout volonté de réunifier la chrétienté. C'est bien sûr l'œuvre de Jean XXIII, mais c'est surtout le résultat d'une concertation forte et lucide : pas moins de 2500 pères conciliaires passèrent plus de trois ans à Rome.
Bon exemple de concertation large et patiente.

La légalisation de la contraception a été également une réforme essentielle, qui ne rencontrait pas que des alliés dans l'opinion publique française ; de même, sur le sujet de l'IVG, Simone Veil a dû par la suite faire face à une opposition forte. Il est clair qu'une réforme, quelle qu'elle soit, fait des heureux et des malheureux, et donc des opposants plus ou moins réductibles et des alliés plus ou moins engagés.
D'où l'importance du bon choix de trajectoire, s'appuyant sur les alliés, synergiques du projet, et réduisant les opposants aux irréductibles complets, antagonistes par définition. Les enseignements de la sociodynamique seront très utiles pour ce faire. En tout cas, sur ce sujet, le cap de réforme avait été clairement affiché, ce qui rend plus lisible le choix de trajectoire.

La réforme du Sénat est une sorte de « monstre du Loch-Ness », qui se cache quand on le regarde. A vrai dire, le Sénat ne présente pas que des inconvénients : il fait de l'obstruction, mais cela conduit les députés à réfléchir avant de proposer des textes de loi irréalistes, coûteux, ou même farfelus. Par ailleurs, il représente les milieux ruraux beaucoup mieux que l'Assemblée nationale. Actuellement, le Sénat ne fait pas l'objet de projets de réformes ambitieuses, l'évolution limitée du mode de scrutin ayant cependant redonné au Sénat une représentativité plus conforme à la réalité ; mais la durée du mandat des sénateurs continue à poser problème.
Charles de Gaulle, en voulant supprimer le Sénat, avait en fait annoncé un cap, celui de la décentralisation ; il est surprenant, mais explicable, que la loi Defferre de décentralisation régionale se soit mise en place quatorze ans après, c'est-à-dire très peu de temps, à l'échelle de la capacité de réaction de nos hommes politiques et de nos législateurs. Les réformes échouées sont très porteuses d'enseignements.

D'ailleurs, une réforme peut en cacher une autre, et réformer le Sénat ne se concevrait pas sans modifier, même légèrement, la représentativité des députés pour les habitants de nos campagnes. Quant à demander aux sénateurs de se réformer eux-mêmes, c'est ignorer que la cave du Palais du Luxembourg est une des meilleures de la République.

La « nouvelle société » de Jacques Chaban-Delmas n'était pas, à proprement parler, une réforme. C'est d'une refondation de la société française qu'il s'agissait : élargissement des libertés publiques, transparence de l'information, participation, décentralisation, développement de la politique contractuelle entre le patronat et les syndicats, solidarité de la société, dignité de l'homme, lutte contre toutes les injustices. Personne ne peut nier que ces principes ont eu un effet durable sur la pensée des hommes politiques.
Mais, dans l'action, les effets ont été très longs à se faire sentir, et en tout cas ne se sont transformés en lois que très parcimonieusement, sauf sur des sujets assez consensuels, comme la création du SMIC, la mensualisation des salaires ou la formation continue. Sans doute Jacques Chaban-Delmas avait-il oublié les enseignements de Michel Debré : partir d'une présentation maximaliste, pour aboutir au compromis opérationnel, intermédiaire entre le compliqué et le simple, comme le suggérait Paul Valéry.
Sans doute aussi le « cap de réforme » indiqué était-il trop flou et pas assez « connecté », ni avec le jeu des acteurs, ni, surtout, avec une trajectoire réaliste de mise en œuvre.
Là encore, l'affichage du cap de réforme requiert de la franchise, mais aussi beaucoup d'habileté.

Le septennat de Valéry Giscard d'Estaing est une période riche en réformes : l'abaissement de l'âge de la majorité à 18 ans, le divorce par consentement mutuel, la création du collège unique (Loi Haby), l'éclatement de l'ORTF en cinq sociétés indépendantes, le retour de Paris à la loi commune avec l'élection de son maire au suffrage universel, l'élargissement du droit de saisine du Conseil constitutionnel à 60 parlementaires ; mais les difficultés croissantes et les divisions de la droite rendirent moins probante la seconde partie de son septennat.

François Mitterrand inaugure son septennat par une accumulation de réformes.

L'abolition de la peine de mort (il est vrai qu'elle ne concernait qu'un très petit nombre de Français, heureusement !) était une réforme hautement symbolique : d'une part, plus de 60% des Français y étaient opposés, mais, d'autre part, François Mitterrand l'avait inscrite dans son programme : il faut lui rendre hommage pour avoir tenu parole, ainsi qu'aux députés qui ont voté l'abolition, au risque de froisser leur électorat. Comme dans la naissance de la cinquième République, l'existence de deux porteurs politiques de la réforme (François Mitterrand et Robert Badinter) a tout emporté dans le processus qui a suivi.
Dans quelques cas, une réforme est donc avant tout affaire de conscience. Souhaitons, dans ces cas-là, mais rien n'est moins sûr, que nos représentants fassent passer leur conscience avant leurs intérêts électoraux.

Une « petite » réforme mérite notre attention : celle qui concerne le mode de scrutin des élections municipales. Elle ne faisait pas l'objet d'une forte demande populaire, elle ne modifiait pas de manière importante la structure du pouvoir dans les municipalités, bref, on se demande encore par quelle subtile méthode d'accouchement sans douleur elle a vu le jour, ce dont il faut remercier la gauche et particulièrement Pierre Mauroy.
Examinons le résultat : les communes sont gouvernées par une majorité cohérente sortie des urnes, les minorités sont représentées, et le débat réellement présent. Retenons l'affichage clair d'un cap de réforme.
Pourquoi ne pas s'en inspirer pour les élections des conseillers régionaux, et des conseillers généraux, pour lesquels il faut quelquefois 30 fois plus d'électeurs par conseiller dans les grandes agglomérations que dans nos campagnes ? Ce n'est pas parce qu'une réforme est un succès qu'il ne faut pas essayer de l'étendre à des domaines plus ou moins connexes, au contraire.

La Corse est un sujet inépuisable.
De la position de Jean-Pierre Chevènement à celle des indépendantistes, il y a tout un arc-en-ciel de propositions, à l'exception de celle des Corses eux-mêmes, auxquels on n'a pas demandé leur avis pour des raisons constitutionnelles, qui interdisent (on se demande pourquoi) le référendum local. Il suffit

d'aller en Suisse pour constater que cette procédure peut être très utile.
Ce serait aussi une manière de mettre fin au silence assourdissant de la majorité des Corses, et, en dehors du référendum, il est facile d'imaginer des processus d'interrogation de nos concitoyens de l'île de beauté, qui fassent en sorte qu'ils puissent s'exprimer.
Lionel Jospin prône une démarche expérimentale : on essaierait, dans un premier temps de transférer des compétences réglementaires, puis constitutionnelles, et, à la fin de l'expérimentation, les autonomistes (vocabulaire en usage dans la cour de Matignon) ou les indépendantistes (langage de Tralonca[1], en Haute-Corse), dégaineraient car tout le monde sait que la violence est en permanence présente dans leur esprit.
Est-il raisonnable de procéder par expérimentation préalable pour une réforme importante ? Cela dépend de la charge symbolique attachée à la réforme. Si elle n'est pas trop forte, l'expérimentation peut être très utile ; dans le cas contraire, l'aspect limité de l'expérimentation fausse les résultats, perçus de manière affective, et les cobayes n'apprécient pas forcément le traitement auquel ils sont soumis, surtout quand ceux de la cage voisine le sont seulement à un placebo.

Dans le cas de la Corse, et par rapport à ma grille d'analyse des processus de réforme, je constate donc que Lionel Jospin a tout faux :

- un diagnostic initial qui n'a jamais été fait complètement, qu'il s'agisse de la majorité silencieuse des Corses, de la structuration du terrorisme, de la position des parlementaires de l'Assemblée régionale, ou de la problématique réaliste de développement économique de la Corse ;
- un cap de réforme qui n'a jamais été affiché : en particulier sur le problème de savoir si le schéma proposé pour la Corse est ou non un modèle pour d'autres régions françaises ;
- une trajectoire floue, dans laquelle il est bien difficile de repérer ce qui est du domaine de l'expérimentation de ce qui pourrait être un « destin final » ;

[1] Commune de Haute-Corse, où, le 12 janvier 1996, le FLNC-Canal historique (historique de quoi ?) décrétait la trêve de la violence, au milieu de 600 militants, en cagoule, armés et sans drapeau blanc.

- enfin, et surtout, une ignorance complète du jeu des acteurs, que De Gaulle aurait compris immédiatement et, même avec tous ses défauts, un Charles Pasqua : encore une fois, manque d'immersion, et un processus « plein de vide, mais jusqu'à ras bord ».

La réforme du financement des partis politiques a été longue et difficile : une première loi en 1988, à la suite du scandale Urba, la légalisation en 1990 des contributions des entreprises, dans la limite de 500000 francs, l'obligation, en 1993, de publication officielle de la liste des donateurs et, pour finir, la loi de 1995, interdisant les dons des entreprises et enserrant les comptes de campagne dans un formalisme proprement décourageant, ce que j'ai pu constater moi-même aux dernières élections municipales, alors que je m'étais dévoué pour que les habitants de Gentilly (Val-de-Marne) n'aient pas à voter que pour une seule liste, et puissent donc bénéficier d'une alternative électorale. Dans cette réforme, on est passé du néant à l'excès de réglementation, par un souci de perfectionnisme bien français, illustration de la loi du pendule.
J'arrête là l'inventaire, forcément rapide, des réformes politiques importantes, réussies ou ratées, mises en œuvre ou non ; on me dira : et le quinquennat ? Il s'agit en fait, dans mon esprit, d'un petit réglage, pour éviter de s'attaquer aux vrais problèmes de la constitution actuelle, comme par exemple la manière d'éviter la cohabitation.

Mais, au fait, pourquoi mon inventaire des réformes politiques s'interrompt-il aussi tôt ?

Tout simplement parce que l'histoire récente de notre pays montre qu'il est de plus en plus difficile de réformer nos institutions. Pour faire une réforme politique de fond, il faut disposer en effet d'un pouvoir fort, condition nécessaire mais non suffisante, ce qui est de moins en moins le cas en France, ne serait ce que du fait des alternances : cinq ans à gauche, deux ans à droite, cinq ans à gauche, quatre ans à droite et cinq ans à gauche avec, pendant certaines de ces périodes, deux pilotes dans la voiture. N'importe quel pilote de rallye s'y perdrait. En tout cas, cela montre que les espérances des Français ont été alternativement déçues. C'est d'ailleurs dans la mouvance du retour du Général de Gaulle au pouvoir, et pendant son septennat et le début de celui de Georges Pompidou que les réformes les plus importantes ont été

« déstockées » et mises en œuvre. Le septennat de Valéry Giscard d'Estaing est également riche en réformes importantes, mais essentiellement dans la première partie de son septennat. Ensuite, François Mitterrand a surtout mis l'accent sur des réformes à caractère idéologique, comme les nationalisations, rendues possibles par l'ampleur de la vague socialiste de 1981, qui a ouvert aux gouvernements Mauroy puis Fabius ce que nous appellerons plus loin une grande « fenêtre » de réformes, économiques, mais sûrement pas politiques. Le deuxième septennat de François Mitterrand a été très pauvre en réformes ; quant à Jacques Chirac, il a été en partie victime de la cohabitation.

Voyons si nous avons plus de chance avec les réformes économiques.

Réformes économiques et rôle de l'État

Il est banal de dire que la place de l'État français dans l'économie nationale est très forte, probablement supérieure à 50% ; seule la Suède fait mieux (?) en Europe. Ceci conduit à un très fort interventionnisme de l'État dans les réformes, et il est à peu près inévitable que celles-ci soient fortement colorées d'idéologie.

C'était bien sûr le cas des nationalisations qui ont suivi l'arrivée de François Mitterrand au pouvoir. Je n'aurai pas non plus la naïveté de croire que les privatisations conduites à partir de l'arrivée de gouvernements de droite était pures de toute trace d'idéologie, et uniquement inspirées par un « économisme » raisonnable. Le ni-ni a mis fin, peut-être provisoirement, à cette valse-hésitation, effectivement à trois temps : privatisation, nationalisation, ni-ni, mais jouée sur un rythme très lent.
On peut cependant comparer les nationalisations de la gauche et les privatisations de la droite : dans le premier cas, on a procédé « à la va-vite », pour respecter des engagements idéologiques de la campagne. Qu'a-t-on gagné à nationaliser Péchiney Ugine Kuhlmann ou Rhône-Poulenc ? Est-ce le rôle de l'État de fabriquer de l'aluminium ou des produits pharmaceutiques ?

On a affiché un cap idéologique, non connecté à une trajectoire, par exemple de moralisation de la chose publique : mais les affaires Triangle ou de la raffinerie de Leuna semblent démontrer le contraire. En amont (le niveau de la « métaréforme »), on ne

s'est pas posé la question de savoir pour quelle raison obscure la distribution de l'eau pourrait être du domaine privé (c'est très largement le cas en France), et celle du gaz ou de l'électricité du domaine public.
Les privatisations faites par la droite n'échappent pas non plus à la critique de cap idéologique ; mais, au moins, on s'est posé la question de la « gouvernabilité » des entreprises par le biais des « noyaux durs » et on y a nommé, comme dirigeants, pas seulement des copains, mais des vrais « pros ».
On a donc affiché un cap de réforme clair, certes en partie idéologique, mais, de plus, imaginé une trajectoire crédible.

Moins crédibles ont été les mesures de confiance de juillet 1986, par lesquelles on espérait des rentrées importantes d'une amnistie fiscale et douanière. La réforme ne peut pas uniquement s'appuyer sur un présupposé de civisme des Français, et doit envisager toutes les hypothèses de comportement des populations concernées, y compris les plus désastreuses.

Les zones franches urbaines sont un exemple de réforme inutilement politisée : après à peine quatre ans de fonctionnement, la gauche envisage d'y mettre fin, sous le prétexte, en partie inexact, qu'elles ne créent que peu d'emplois[1] et profitent surtout aux entreprises existantes, mais en réalité parce que cette réforme a été faite par la droite. On ne laisse ainsi pas le temps de se développer à un bon exemple d'expérimentation.

Le « prêt immobilier à taux zéro » a été une bonne réforme, qui a eu un effet de déclenchement fort pour les acquisitions de résidences principales. L'idée de base de Pierre-André Périssol était pourtant simple comme l'œuf de Colomb, consistant à transformer les aides de l'État en argument de vente ; les réformes importantes ne sont pas forcément celles qui s'appuient sur un dispositif réglementaire sophistiqué.

La gauche a procédé à des privatisations partielles ; un exemple est particulièrement intéressant à étudier, celui de France Télécom.

La concertation a été large, de 1989 à 1997, depuis le débat public sur la place du service public des PTT dans la France moderne,

[1] Tout de même près de 10000.

organisé par Hubert Prévot, jusqu'à la mission confiée à Michel Delebarre sur l'avenir de France Télécom. Au bout de ce long chemin – il faut laisser du temps à la réforme –, on est passé d'une administration rigidifiée et statutaire à une grande entreprise partiellement privée. Qui plus est, on a fait appel à un dirigeant venant de l'entreprise privée (Carrefour, via un passage par le service public de l'ANPE), à la fois courageux et habile. De plus, on a fait admettre que les nouveaux embauchés n'auraient pas le statut de fonctionnaires.
Cap de réforme et trajectoire avait été intelligemment connectés ; pourquoi subsiste-t-il un sentiment d'insatisfaction ?
Simplement parce que l'on a ignoré ou peut-être caché une partie du cap, la privatisation majoritaire, voire totale ; les télécommunications seraient-elles de nature plus publique que l'eau ?
La conséquence immédiate est claire : quand il s'est agi de racheter Orange, cela n'a pas pu se faire par échange d'actions, et il a fallu payer « cash », c'est-à-dire mettre à contribution les citoyens, qu'ils soient ou non de gros utilisateurs du téléphone.
Je sais bien que le statut de fonctionnaires des personnels de France Télécom est un obstacle majeur ; mais, a-t-on réellement cherché des solutions intermédiaires, par la voie de la contractualisation avec les personnels ?

Cap incomplet, donc, qui débouche sur une trajectoire handicapante, dont la bourse tient évidemment compte.

On peut faire des observations analogues sur Air France : une très forte amélioration des performances et des résultats financiers, conjointement à une redéfinition complète du service à bord, méconnaissable par rapport à ce que l'on constatait il y a seulement trois ans : sûrement pas une coïncidence. Mais la participation majoritaire de l'État est un obstacle fort à des échanges de capital avec des compagnies étrangères, qui permettraient de dépasser le stade actuel des alliances (« Sky team »), dont on peut assurer qu'il est très fragile. Dans notre société capitaliste, il est largement démontré que toute coopération qui n'est pas sous-tendue par une composante financière en capital ne dure pas longtemps.

Reste un domaine dans lequel les réformes se sont faites, avec un cap permanent d'efficacité, sous la droite ou sous la gauche[1] : celui des marchés financiers. D'où vient cette continuité ?

J'ai déjà dit tout le bien que je pense de la loi bancaire de 1984, qui est pour beaucoup dans cette réussite. Je crois aussi que les marchés financiers ont toujours fait peur aux gouvernants – sauf à Pierre Bérégovoy et Jean-Charles Naouri – en partie parce qu'ils n'y comprennent pas grand chose, et il faut reconnaître que les notions de tunnel, de delta neutre ou d'option prime zéro ne sont pas faciles à assimiler.
Mais je pense surtout que la permanence de l'institution Banque de France, vierge de toute idéologie, a permis d'assurer la continuité de la position de l'État, et que les derniers « grands commis de l'État » sont à rechercher en partie parmi les Gouverneurs et Sous Gouverneurs de l'institution.

Un cap de réforme, mais aussi et par-dessus tout, un pouvoir, politique ou non, capable d'assurer la tenue permanente du cap : les Autorités Administratives Indépendantes, dont je reparlerai, peuvent aussi apporter cette « garantie de maintien de cap »[2].

J'en profite pour faire un sort aux réformes qui se traduisent par des lois commençant par les mots : « Divers Dispositifs d'Ordre... » ; ce sont des lois fourre-tout, généralement votées en séance de nuit. La dernière en date : « Divers dispositifs d'ordre social éducatif et culturel » (DDOSEC pour les initiés), porte sur l'assurance chômage et le PARE, qui valait bien une loi à lui tout seul, sur les fonds de retraites (même observation), sur le code de la mutualité (même observation, etc.), sur les sociétés coopératives, sur « Sciences Po », sur la liberté de communication, sur les cartes de cinéma et sur les centres de loisirs !
Serait-ce trop demander au gouvernement et aux législateurs de bien vouloir respecter un principe simple, pour que le citoyen s'y retrouve : « Une réforme, une loi, un vote » ?

---

[1] Le lancement d'Euronext, qui confirme le poids important de la place de Paris dans les marchés financiers, est la « cerise sur le gâteau ».
[2] Dans une certaine mesure, le « Comité de Bâle », qui n'a qu'une existence légale réduite, se comporte comme une « AAI » internationale, et a notamment défini un ratio prudentiel universel pour les banques, le « ratio Cooke ».

Que dire enfin de la réforme, indispensable, des tribunaux de commerce ? Elle n'a jamais été faite. Le dernier épisode en date, manœuvre imparable, est « l'oubli » par le gouvernement de l'inscription du débat à l'ordre du jour prévisionnel de l'Assemblée nationale et du Sénat. Je cite un extrait d'une lettre ouverte des trois rapporteurs socialistes du projet de loi : « La disparition subreptice et honteuse de ces textes de l'ordre du jour est interprétée par tous les observateurs avertis comme le résultat d'un travail de lobbying intensif et souterrain des juges consulaires et de leurs porte-parole les plus discrets[1] ». Sans commentaire...

En synthèse, on peut dire que le rôle majeur de l'État français dans l'économie, non seulement de redistribution mais encore de gestionnaire, l'empêche, du fait d'une inévitable composante idéologique, d'avoir, vis-à-vis des réformes à entreprendre, la distance suffisante pour agir de manière « impassible ». L'affichage du cap de réforme est donc toujours suspect et manque souvent de clarté. Cependant, Lionel Jospin a déclaré à propos des licenciements chez Michelin : « Je ne crois pas que l'on puisse maintenant administrer l'économie ». Ne désespérons pas.

Les réformes fiscales

Les réformes fiscales devraient aussi obéir à l'intérêt général ; or, on constate qu'elles sont fortement teintées d'idéologie, et motivées par le désir de favoriser certaines catégories sociales, qui font les bons électeurs.
Un mystère me tracasse : quels que soient les gouvernements au pouvoir, la pression fiscale ne cesse d'augmenter, alors que l'on nous promet des « lendemains qui chantent ».

Un deuxième mystère me préoccupe : à quand remonte la dernière annonce d'une réflexion en profondeur sur la fiscalité française ? Je crains qu'il faille remonter au regretté Maurice Lauré[2] pour ce faire.

Mais, au fait, peut-on même parler de réformes fiscales ?

---

[1] Rapporté par *Le Canard enchaîné*, du 31 octobre 2001.
[2] Inventeur de la TVA, considérée à l'époque comme révolutionnaire.

Si l'on excepte la CSG, vraie réforme, et l'ISF, que la droite a eu bien tort de vouloir remettre en cause, je n'en ai pas vu passer beaucoup d'autres. Le dernier plan Fabius est tout au plus un petit réglage électoraliste.

Quant à la simplification, bonjour ! Il reste encore 105 impôts et taxes différents, dont l'impôt sur les pylônes, pour des raisons écologiques sans doute, mais je n'en suis pas spécialiste, et l'impôt sur les huiles alimentaires : faites donc votre vinaigrette seulement avec du vinaigre !
Pas trop non plus de concertation : la réforme de la taxe d'habitation, qui les concerne au premier chef, la majorité des Présidents de conseils régionaux l'ont apprise par la radio.

Ne nous leurrons pas : la complexité du système fiscal français est en fait déportée sur le contribuable, chargé de débroussailler un maquis considérable, et d'essayer de comprendre ce qu'ont voulu faire des technocrates en mal d'une justice fiscale impossible à atteindre parfaitement.

Enfin, dans le domaine fiscal, il ne faut pas oublier que, en définitive, ce sont les usagers[1], et l'on n'ose pas dire les clients, qui payent les pots cassés, et qu'une réforme qui ne propose pas en même temps une vraie simplification, manque une bonne partie de ses objectifs : Henri Emmanuelli déclarait, à peu près, à propos de l'abandon de la révision du SMIC au profit d'un aménagement coûteux de la CSG, « qu'il y avait déjà assez d'usines à gaz en France ».

Les réformes sociales

Les réformes sociales sont les plus visibles et les plus nombreuses, probablement parce que ce sont les plus « rentables », du point de vue électoral.
De l'autorisation du droit de grève, jusqu'à la réforme du régime des retraites, que de réformes de tous types, d'ampleur très diverse, d'idéologie à géométrie variable, et de diversité des citoyens concernés !

---

[1] Que Force Ouvrière, lors de la réforme de Bercy, proposait d'appeler « administrés », ou mieux « assujettis » !

Dans cette gigantesque succession de réformes, j'ai beaucoup de mal à distinguer une ligne directrice, si ce n'est la volonté de redistribution de l'État, considérée comme l'un des beaux arts. De même, mon analyse ne me permet pas d'identifier une méthodologie commune, notamment au plan de l'évaluation du résultat des réformes, sujet difficile s'il en est.

Je reviendrai, au chapitre XI, sur une difficulté majeure des réformes sociales en France : le grave défaut de représentativité des syndicats, qui rend les réformes difficiles à concevoir, et encore plus problématiques à mettre en œuvre.

Le capitalisme populaire de Marcel Capitant était un premier essai de réforme sociale en profondeur. Mais, rejeté par le patronat, incompris des salariés, il se transforma rapidement, dans l'opinion des Français de l'époque, en une espèce de lubie d'un illuminé au mieux, d'un gadget politique au pire. Il fut alors enterré, avec les honneurs, par toute la classe politique.

J'insisterai en détail sur la Sécurité Sociale (chapitre IV) ; je la sors donc provisoirement du champ de mon analyse.

Prenons deux premiers exemples particulièrement intéressants.

La lutte contre le chômage connaît des succès, dont il est certain qu'une part importante est issue de la croissance, ce qui, malheureusement, est en train de se vérifier.
Il faut cependant se féliciter de la signature, entre quelques syndicats et le MEDEF, du Plan d'Aide au Retour à l'Emploi (PARE). Mais, que la négociation a été longue et ardue pour arriver à un accord logique, consistant à demander aux bénéficiaires de la solidarité nationale (les chômeurs en l'occurrence) de faire preuve de responsabilité, c'est-à-dire dire de tout mettre en œuvre pour pouvoir se passer de cette solidarité, et donc de chercher activement du travail. Personne n'est véritablement « entré dans le monde des chômeurs », comme le suggère Thierry Benoit[1].
L'État, en ne proclamant pas haut et fort ce principe d'échange de solidarité contre responsabilité, et en intervenant à tout bout de champ dans une négociation qui aurait dû trouver sa place entièrement dans le champ du paritarisme, a sûrement prolongé

[1] *Parle-moi de l'emploi...*, aux Éditions de l'Harmattan, Paris, 2001, p. 12.

inutilement la négociation, voire découragé certains syndicats de signer la convention.
En d'autres termes, une réforme n'est pas qu'une simple mécanique à mettre en place (ce serait un réglage) ; et elle ne peut se passer de quelques principes fondateurs qui lui donnent sa légitimité, autour desquels il est essentiel de communiquer très largement. L'affichage du cap de réforme ne peut en faire l'économie, car il s'agit d'expliquer à la société civile pourquoi l'on réforme.

Deuxième exemple : l'Aménagement et Réduction du Temps de Travail.
Je résume brièvement.
L'initiative vient du programme de la gauche en 1997, relayé par Martine Aubry ; elle part du constat évident de la décroissance historique continue du temps de travail. Cette idée se transforme alors en argument de lutte contre le chômage, la réduction du temps de travail devant permettre logiquement de créer des emplois : idée simple, mais pas entièrement évidente si l'on tient compte des gains continus de productivité, des efforts de réorganisation des entreprises qu'elle implique, et du bon ou mauvais usage des heures supplémentaires.
Il existait bien une loi sur le sujet, la loi Robien. Mais elle avait, aux yeux de Martine Aubry, deux défauts majeurs : celui d'utiliser la voie contractuelle, qui ne passe pas par l'État, et celui d'être une loi de droite, donc mauvaise.

Les technocrates du ministère se mettent alors au travail (c'est le cas de le dire) et produisent une loi qui prévoit la réduction du temps de travail de 39 à 35 heures ; une « loi balai » réglera les problèmes que la première loi n'aurait pas réglés.
Une hypothèse, non explicite, sous-tend la loi : toutes les entreprises sont organisées de manière similaire, notamment au plan de la répartition du travail commercial, de production ou d'administration : belle idée toute simple ! Mais fausse, comme l'aurait soupçonné Paul Valéry.

Le MEDEF et les syndicats n'ayant pas été très étroitement associés à l'élaboration de la loi, et les entreprises manifestant de la mauvaise volonté à ressembler à l'image que s'en font les technocrates, la mise en œuvre est longue et malaisée, notamment dans les PME, qui sont précisément les plus créatrices

d'emplois, et dans les nombreux secteurs professionnels présentant des contraintes fortes d'organisation du temps de travail : les hôpitaux, le tourisme et l'hôtellerie, les activités à caractère saisonnier, certaines industries « à feu continu », certains secteurs du service, comme le conseil sous toutes ses formes, où le client est particulièrement important et impose son temps de travail, etc.

Et, d'ailleurs, le problème français, dans un pays qui a une phénoménale capacité de production et d'innovation, ne serait-il pas plutôt d'avoir les hommes et les femmes pour produire, et non je ne sais quelles difficultés intellectuelles d'adaptation de notre outil industriel et économique ? Ne s'agirait-il pas de développer notre potentiel humain, plutôt que d'adapter nos modes d'organisation du travail à une situation provisoire d'inadéquation entre la demande et l'offre de travail ? Sinon, prenons garde à l'arrivée massive de travailleurs provenant de l'Europe centrale, quand l'Union Européenne se sera élargie.

Que conclure sur la RTT, par rapport à notre grille de test des processus de réforme ?
Diagnostic technocratique et complètement fermé, cap de réforme affiché en termes presque exclusivement idéologiques, trajectoire imprécise et peu lisible par la société civile et par les entreprises concernées, débat public et concertation pratiquement absents, absence de dispositif d'évaluation fiable permettant de faire la séparation entre les emplois créés par les 35 heures et ceux issus de la croissance, tout ceci débouchant sur une ardoise pour les contribuables qui augmente de mois en mois[1]. Mais au fait, cette ardoise ne serait-elle pas la mesure exacte des conséquences de l'impréparation d'un processus de réforme complètement aberrant ?

Quel gâchis ! Quand on pense à ce qu'aurait pu donner une approche segmentée des entreprises, une contractualisation de la démarche entre les partenaires sociaux, avec une intervention de l'État uniquement pour donner un cadre général avec le moins de lois possible, un vrai débat public, une concertation large mais

[1] Notamment dans la fonction publique où, contrairement à ce qui s'est passé dans le privé, le passage aux 35 heures n'est accompagné d'aucune modération salariale, au contraire.

tenant le plus grand compte des spécificités de chaque secteur d'activité et de chaque entreprise.

Des exemples de réformes « de redistribution »

Une proportion importante des réformes sociales dérive de la volonté de l'État de redistribuer des revenus de remplacement en direction des moins favorisés, soit parce qu'ils sont au chômage ou ne trouvent pas de premier emploi, soit parce qu'ils appartiennent à des couches plus ou moins défavorisées de la population, en dessous du fameux « plafond de ressources » dont, pour simplifier, il y a autant d'exemplaires que de réformes. Enumérons : RMI, Couverture Maladie Universelle, allocations logement et aides diverses au logement social, allocations familiales, allocation parentale d'éducation, allocation de garde d'enfants à domicile, contrat initiative emploi, emplois jeunes, etc.

Je vais m'attarder sur quatre exemples.

Le Revenu Minimum d'Insertion (RMI) date de 1988, et est généralement perçu comme un acquis social considérable. Mais plusieurs lacunes sont apparues progressivement, et permettent de penser que le diagnostic initial n'a pas été suffisamment précis, notamment sur le volet insertion :

- en 1995, on estimait à 48% le nombre d'allocataires ayant effectivement signé un contrat d'insertion ;
- par son mode de fonctionnement d'allocation différentielle, il n'incite pas les allocataires à rechercher d'autres ressources, puisque celles-ci sont automatiquement défalquées du RMI. Le RMI se comporterait comme une « trappe à chômage » ;
- le RMI laisse de côté les jeunes de moins de 25 ans ; on a donc inventé un nouveau dispositif (un de plus !), le fonds d'aide aux jeunes (FAJ) ;
- ni l'ANPE, ni les milieux économiques n'ont été impliqués dans la conception et la mise en œuvre du système, ce qui ne facilite pas l'insertion ;
- enfin, il y a des fraudeurs ; en 1995, la Cour des comptes estimait à 2 milliards les sommes versées à tort.

Pour « dissimuler sous la moquette » ces difficultés, certains proposent maintenant de créer un revenu minimum « à forte inconditionnalité » !

Une réforme peu discutable dans ses principes sociaux, mais dégradée par un diagnostic, une conception et une mise en œuvre peu rigoureux.

L'allocation Parentale d'Education (APE) : elle a été créée en 1993, pour permettre aux mères d'enfants de moins de trois ans de se consacrer à leur éducation. Idée initiale généreuse, mais dont l'évaluation, sur un sujet aussi important, aurait dû être pratiquement permanente. Cela n'a pas été le cas, et une dérive fâcheuse est apparue trois ou quatre ans après : l'exclusion du marché du travail de centaines de milliers de femmes, notamment les plus fragiles d'entre elles (CDD, temps partiel) coûtant ainsi près de 10 milliards de francs à la collectivité.
Que s'est-il passé ?
Un rapport du très sérieux CREDOC[1] démontrait que l'extension aux familles de deux enfants (les plus nombreuses) avait eu pour conséquence que, en 1995, 65000 femmes ont cessé de travailler pour profiter de l'APE.
Trois ans plus tard, seulement la moitié d'entre elles ont repris le travail. Dans l'univers du travail, un arrêt de trois ans n'est plus considéré comme un arrêt professionnel. De fait, aujourd'hui, pour les femmes qui veulent réellement retravailler, mieux vaut demander un congé parental au sein de leur entreprise, qui garantit un retour à l'emploi : dit autrement, l'APE est devenu, le plus souvent, un revenu complémentaire à la charge de la collectivité, sans engagement en contrepartie des bénéficiaires et sans impact sensible sur le chômage.
Diagnostic incomplet, et surtout insuffisance d'évaluation de la réforme.

Mettons en contrepoint l'Allocation de Garde d'Enfants à Domicile (AGED).
Cette mesure est intelligente : elle maintient un emploi, celui de la mère, et en crée un second, celui de la personne qui assure la garde à domicile. Bien, mais immoral, selon nos gouvernants actuels : cela favorise essentiellement les familles aisées. Diminuons donc de moitié le montant des dépenses ouvrant droit à la réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile ; d'où destruction d'un nombre important d'emplois à domicile et nouvelle impulsion donnée au travail au noir, qui n'en avait pas besoin.

[1] CREDOC, « Une parenthèse de trois ans... et plus », juin 1999.

Dans la version initiale, l'AGED coûtait environ un milliard de francs ; selon Mathias Emmerich[1], cette diminution permet une « économie » de 260 millions de francs, soit 26000 francs par emploi détruit.
Bonne réforme à l'origine, détournée de ses finalités pour des raisons de pure idéologie, et absence d'évaluation globale du coût de la modification de l'AGED pour la collectivité.

Troisième exemple : le Contrat Initiative emploi (CIE), créé par une loi d'août 1995.
Deux principales catégories de bénéficiaires : les chômeurs de longue durée et les allocataires du RMI. Le CIE est un CDD ou un CDI qui donne lieu à une aide forfaitaire de l'État à l'employeur qui embauche de 2000 francs par mois, pendant 24 mois au maximum, plus une exonération des cotisations patronales d'assurances sociales, d'accidents du travail et d'allocations familiales, pour la part de rémunération correspondant au SMIC. Ce contrat a eu et a encore beaucoup de succès, puisqu'il y en a eu jusqu'à 300000 en 1996, mais, le coût pour l'État s'élevait en moyenne à 100000 francs par embauche aidée, d'où des rectifications de trajectoire, matérialisées par quatre décrets modificatifs, trois en 1996 et un en 1998. On a notamment allongé la durée nécessaire de chômage préalable pour bénéficier du CIE. Bien entendu, les entreprises en ont tenu compte dans leur politique d'embauche, en cherchant à capter les chômeurs pouvant bénéficier du CIE et de la bonification[2] qui va avec, et à délaisser ainsi les chômeurs de longue durée, sans doute précisément ceux qui avaient le plus besoin d'aide.
Quelque part, le diagnostic a été bâclé, parce que l'on n'a pas voulu entrer en immersion dans le monde des chômeurs. On n'a pas non plus compris que les aides sont généralement mises à profit par les plus astucieux, et pas forcément par ceux qui en ont le plus besoin. Quant à la conduite de trajectoire et à l'évaluation permanente, en dehors même de toute considération idéologique, les quatre décrets modificatifs en deux ans parlent d'eux-mêmes.

On peut dire la même chose des Emplois Jeunes, dont la première version, en cours de révision, ne segmentait pas de manière suffisamment sélective les bénéficiaires, ne distinguant pas le

---

[1] Dans *La République prodigue*, chez Plon, ouvrage cité, p. 44.
[2] Que Mathias Emmerich appelle « effet d'aubaine », *ibid*, p. 41.

jeune beur écrivant mal le français et dont la recherche d'emploi est évidemment difficile, et le jeune utilisateur « affranchi » de l'ordinateur individuel, dont la problématique est complètement différente. Diagnostic sommaire, aggravé par une concertation pratiquement inexistante avec les collectivités territoriales, principales consommatrices d'emplois jeunes.

Ce chapitre des réformes créant ou modifiant des dispositifs d'aides sociales est pratiquement inépuisable. Pour les aides à l'emploi, on n'en dénombre pas moins de 24[1] : CIE, CAE, Arpe, PRP, ATC, CES, CEC, Agefiph, Convention de conversion, chèque emploi service, soutien à la création d'entreprise, etc. Où est le cap de réforme ? Pourquoi, au moins, ces différentes aides ne sont-elles pas distribuées par la même structure[2] ?

Tous ces dispositifs, à la charge de la collectivité, et parce que l'on n'a pas suffisamment réfléchi au diagnostic, au cap de réforme et au coût, laissent des « ardoises » : 35 heures, CMU, APE, emplois jeunes, allocation personnalisée d'autonomie, CIE, fonds de réserve des retraites.

De plus, ces ardoises (nettement plus de 100 milliards de francs) n'ont pas été très douloureuses dans un premier temps parce que, pour la majorité d'entre elles, il y avait de la croissance, mais elles risquent de le devenir, malheureusement. Répétons que le diagnostic et le cap de réforme, dont j'ai dit qu'ils ne pouvaient faire l'économie d'un repérage précis des coûts, sont des phases capitales qu'il ne faut pas bâcler.

On peut aussi s'intéresser au projet, à ma connaissance toujours inachevé, de déclaration unique de cotisations sociales (DUCS : en France, on a plus vite fait de mettre des initiales, ou de créer une nouvelle structure ou commission, que de réformer) : il s'agit de permettre aux entreprises de déclarer sur un seul document les emplois créés et la gestion des cotisations de leur personnel :

---

[1] Inventaire fait par la Préfecture des Hautes-Pyrénées.

[2] L'ANPE pour les CIE, l'URSSAF pour le chèque emploi-service, le Direction départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle ou l'ANPE pour les contrats d'orientation, la CAF pour l'Allocation de Présence Parentale, le Centre Communal d'Action Sociale ou la Caisse Primaire d'Assurance Maladie pour la CMU, les agences locales pour l'emploi ou l'ANPE pour les Emplois Jeunes ; à noter que le « back-office » de ces procédures aboutit le plus souvent à l'URSSAF.

UNEDIC, ANPE, URSSAF, organismes consulaires proclament haut et fort leur accord sur le principe, et mettent en œuvre à petit bruit tous les obstacles possibles pour que cela ne se fasse pas. Comme les hommes, les administrations pratiquent le slogan NIMBY (not in my back yard, pas dans mon jardin).

Les délocalisations[1] ou comment résoudre l'opposition entre Paris et le désert français ?
Deux structures sont en charge du problème : la DATAR (structure d'étude et de réflexion), et le Comité Interministériel (un de plus !) d'Aménagement du Territoire (structure de décision) ; entre le souhait du ministre dont on délocalise des activités en province de maintenir la paix sociale dans son ministère, entre le fait que seulement un agent parisien sur cinq est d'accord pour accompagner le mouvement, par manque d'explication et d'incitation, et enfin que les délocalisations profitent assez peu aux bassins d'emploi locaux, car il s'agit souvent de postes attribués par concours ou par mutation, les « ratés » sont nombreux. Encore une fois, le diagnostic de la composante sociale de la réforme n'a pas été fait correctement. Pour un succès, comme l'École Nationale de Santé de Rennes, combien d'échecs, dont celui, particulièrement significatif, de l'ENA, à la tête d'un patrimoine immobilier à la fois à Paris et à Strasbourg ?

Les retraites...

Un mot encore sur les retraites, dont j'ai déjà parlé. On a vu successivement : une réforme inefficace, celle de Philippe Seguin en 1987 (le 1% sur les revenus fonciers, passé à 2%, mais noyé dans un prélèvement sur le patrimoine à « finalité multiple ») ; puis une réforme efficace mais inéquitable, qui a fait passer à 40 ans la durée de cotisation du privé, mais pas celle du public[2] ; puis le « soulèvement » de 1995 quand il a été question de revenir sur les régimes spéciaux, pour en arriver à buter maintenant sur les échéances électorales.

Triste histoire :

---

[1] On lira avec intérêt l'article qui leur est consacré dans le n° 87 de la *Revue française d'administration publique*, déjà cité, pp. 423-432.
[2] Il était sans doute impossible de faire passer les deux en même temps.

- les difficultés étaient inscrites dans la démographie ;
- depuis 1997, on n'a plus rien fait sur le sujet[1], alors que Edouard Balladur avait agi en 1993[2], et que Alain Juppé avait courageusement essayé en 1995;
- certains experts de professions menacées[3], comme la banque, avaient alerté depuis longtemps ;
- quand on interroge les fonctionnaires, ils répondent majoritairement que l'alignement de leur durée de cotisation sur le privé est inéluctable ;
- le sujet de l'âge de la retraite reste tabou, alors que le taux d'actifs sur la population totale en âge d'être active est de 60% en France, 70% aux Pays-Bas et 75% aux États-Unis ;
- la retraite par capitalisation reste également un sujet tabou, car « not invented here », sauf pour les fonctionnaires qui bénéficient de la « Préfon » ;
- et surtout, personne ne nous a fait remarquer que le problème ne pourrait être traité « à effort et à coût constant », des actifs comme des retraités, sauf à paupériser des générations entières de retraités à partir des années 2015 (seulement dans trois coupes du monde de football).

C'est un fait grave, parce que les prélèvements sur les richesses produites qui auraient été nécessaires, et que l'on ne fait toujours pas, se traduiront, mécaniquement, par des prélèvements plus élevés sur les générations suivantes.

C'est probablement le thème de réforme sur lequel on peut le plus reprocher aux hommes politiques de tout bord d'avoir manqué de courage.

---

[1] Sauf à considérer, ce que je ne ferai pas, que la création du COR (Comité d'Orientation sur les Retraites) et du fonds spécial, alimenté de manière de plus en plus aléatoire par la cession des licences UMTS de téléphonie mobile de troisième génération, sont des réponses crédibles.

[2] Et on peut s'étonner que Olivier Schrameck, Directeur de cabinet de Lionel Jospin, dans une interview au *Monde* du 16 octobre 2001, en plus de l'irrespect du devoir de réserve, mette sur le compte de la cohabitation le manque d'avancée dans ce domaine. Si je me souviens bien, c'est également dans une situation de cohabitation en sens inverse que Edouard Balladur avait fait passer une première réforme des retraites en 1993.

[3] Dont Olivier Robert de Massy, Directeur général adjoint de la Fédération Bancaire Française, et grand expert des questions sociales.

Pour conclure, le PACS et la parité

Dernière grande réforme en date : le PACS, ou Pacte Civil de Solidarité.
Il s'inscrit dans un large mouvement qui vient de Hollande, d'Allemagne et des Etats-Unis. Contrairement à ce que pensait la majorité des parlementaires, l'opinion y était plutôt favorable, ce qui montre bien que l'on peut être parlementaire et pas très à l'écoute de l'opinion.

Bonne réforme de principe, qui permet à de nombreux couples de fait de bénéficier d'avantages, notamment fiscaux.

Mais attention aux dérives, dont certaines se sont déjà produites : un PACS peut protéger de l'expulsion, des PACS « blancs » peuvent permettre à des professeurs de villes du sud d'éviter d'être mutés dans le nord, un PACS peut rendre plus facile une immigration clandestine.

Comme toujours, dans les réformes, ce sont les plus astucieux qui en profitent et pas toujours ceux qui en ont le plus besoin. Attention aussi au déficit d'explication : bon nombre de couples « pacsés » ne savent pas qu'ils doivent faire un testament pour transmettre leurs avoirs à leur conjoint.

Pourquoi faut-il aussi que les homosexuels en aient fait une affaire de reconnaissance, prônant le « droit à la différence », alors qu'ils devraient se suffire du droit à l'indifférence[1], lot commun à tous les Français ?

Enfin il faut créditer la gauche d'une bonne réforme, celle concernant la parité, qui a vu une première application lors des dernières élections municipales, et qui a très sensiblement augmenté la participation des femmes à la vie politique. Deux observations cependant :

- certains pays, par exemple l'Espagne, n'ont pas eu besoin de loi pour ce faire ; mais les traditions « machistes » de la France, au moins en politique, sont telles qu'une loi était effectivement nécessaire ;

[1] J'emprunte cette expression à Jean-François Copé, maire de Meaux et Secrétaire général adjoint du RPR, lors d'un « grand jury » LCI, RTL, *Le Monde*.

- on a exagérément compliqué la constitution des listes. Si je prends le cas de ma commune, qui compte 33 conseillers municipaux, la règle imposait la parité par groupes de six personnes sur la liste ; entre cette règle, difficile à respecter quand les candidats à figurer sur la liste ne se bousculent pas, et le fait d'éviter une liste composée de 16 hommes en tête et 17 femmes à la suite, on pouvait sans doute trouver un moyen-terme plus pratique.

Je termine là ce rapide survol des réformes des quatre dernières décennies. Le lecteur aura pu constater que ma grille de tests des processus de réforme a été rarement respectée, ce qui fait que de trop nombreuses réformes sont à la fois inefficaces et coûteuses : recueil des faits et diagnostic incomplet, cap de réforme et coût pour la collectivité mal évalué, trajectoire de réforme hésitante, concertation et débat public rares, évaluation non faite...

Si ma grille méthodologique est adéquate, il n'est pas étonnant que la réforme efficace soit une espèce aussi rare en France, et il y a gros à parier que, si les entreprises avaient été aussi approximatives dans la conduite de leurs réformes, elles n'auraient pas la place éminente qu'elles ont souvent en Europe.

Je vais maintenant analyser plus en détail quatre réformes particulièrement riches d'enseignements :
- les ordonnances Juppé de 1996 sur l'assurance maladie ;
- les réformes de l'armée française vers une armée de métier ;
- la réforme de Bercy ;
- la réforme de l'élaboration et de la présentation du budget de l'État.

IV
LA RÉFORME JUPPÉ DE 1996 SUR L'ASSURANCE MALADIE

Un peu d'histoire

L'histoire remonte à 1985 : Alain Juppé, qui n'était pas encore Secrétaire d'État, demande à l'un de ses proches collaborateurs, le docteur Pierre-Jean Cousteix[1], de lui proposer un canevas sur ce qui ne va pas dans l'assurance maladie, qui fait quoi, où sont les structures dans les trois Caisses responsables des recettes et des dépenses, quelles sont les dépenses qu'il est logique de faire prendre en charge par la collectivité... Vaste programme, mais dont l'ampleur n'avait d'égale que celle du trou dans les comptes de la « sécu ».

En 1986, la droite gagne les élections et Alain Juppé se retrouve ministre délégué au Budget ; Philippe Seguin est en charge du ministère des Affaires sociales ; et une ministre déléguée à la Santé dépend de lui, Michèle Barzach. Parallèlement, il y a un Secrétaire d'État à la Sécurité Sociale, Adrien Zeller.
La réforme en profondeur de l'assurance maladie, qui était déjà nécessaire car personne ne savait comment maîtriser les comptes de la « sécu », était handicapée par la double ligne hiérarchique en charge de la santé. La gestion transversale d'une réforme intéressant plusieurs départements ministériels est certes possible, mais, il ne faut pas en abuser (premier enseignement).
De fait, Philippe Seguin ne fait pas de vraie réforme ; il se contente d'une réformette, pour les personnes qui n'étaient pas dans le cadre du ticket modérateur.
Ensuite, la gauche revient au pouvoir. Claude Evin se contente de

[1] Délégué général aux affaires médicales et scientifiques de la Caisse Nationale d'Assurance Maladie, acteur important de la réforme, auquel ce chapitre doit beaucoup.

faire de la gestion là où il aurait fallu faire de l'organisation, en se limitant à intervenir, de manière plus ou moins marginale, dans les modalités de contrat entre les Caisses et les professionnels.
La droite revient au pouvoir – qu'il est difficile de réformer sans continuité politique ! – et Simone Veil est ministre de la santé du gouvernement Balladur.
C'est l'époque où les critères de convergence de Maastricht deviennent très prégnants. Pour améliorer les comptes de l'État français, et notamment pour diminuer le déficit public « apparent », on créé la CADES, c'est-à-dire une caisse d'amortissement reprenant la dette du régime général (347 milliards de francs) pour ne comptabiliser que les intérêts. Mais toujours pas de réforme en profondeur.

En 1995, Alain Juppé est nommé Premier ministre, et constate avec effarement l'état des comptes de la Sécurité Sociale, et l'urgence d'une réforme en profondeur.
Il lance donc un processus de réforme, en abordant à la fois les trois régimes : la maladie, la branche vieillesse et la branche famille, et en y cumulant, pour faire bon poids, les régimes spéciaux de retraites et le contrat de plan de la SNCF.
Face à l'urgence de traiter le problème de l'assurance maladie, fallait-il faire un « paquet cadeau » des trois réformes ?
Quand il y a urgence, ne faut-il pas traiter d'abord cette urgence, et lui adosser la réforme adaptée ? Sans doute (deuxième enseignement). La difficulté d'une réforme est une fonction croissante de son ambition.
Comble de malchance, l'économie française connaissait un début très net de ralentissement ; l'urgence étant là, il fallait réformer, mais il est certain que les réformes sont d'autant plus difficiles à faire que l'économie est dégradée (troisième enseignement).
Corollaire : c'est quand l'économie va bien qu'il faut faire les réformes importantes, et pas seulement pour redistribuer des revenus de remplacement, ce qu'a en grande partie fait la gauche depuis 1997, mais surtout pour préparer l'inévitable retournement de conjoncture, et mettre ainsi les comptes de la Nation en état de mieux résister à la crise suivante (quatrième enseignement).

L'ordonnance Juppé sur la Sécurité Sociale

Centrons-nous maintenant sur l'ordonnance n° 96-344, du 2 avril 1996, portant sur l'organisation de la Sécurité Sociale.
Un processus, à la fois long dans le temps, mais trop court par rapport à l'importance du problème posé, l'avait précédé : Conférence nationale de santé, rapport de la Cour des Comptes sur le financement de la Sécurité Sociale, consultation des Caisses, passage en Comité d'établissement, pour se terminer par la présentation de la réforme au Parlement par Alain Juppé, applaudie sur presque tous les bancs de l'Assemblée.

L'ordonnance avait deux objectifs : « le renforcement du partenariat à tous les niveaux du système et des relations entre les acteurs d'une part, l'instauration d'un nouveau dynamisme dans la gestion de l'institution d'autre part ».
Cinq grands chapitres :

- le vote par le Parlement des lois de financement de la Sécurité Sociale, et notamment de l'ONDAM[1] ;
- la création des URCAM[2] ;
- la modification du conseil administratif des organismes de Sécurité Sociale, et l'allégement de la tutelle de l'État sur les organismes ;
- des conventions d'objectifs et de gestion ;
- la création des ARH[3].

Que de réformes à la fois ! Quel changement dans les habitudes françaises de la protection sociale ! Je me suis laissé dire que, quand Alain Juppé avait présenté son plan à Jacques Chirac, celui-ci lui avait demandé s'il se rendait bien compte de ce qu'il faisait.

La population, sentant bien qu'il s'agissait d'une réforme de grande envergure et, de plus, inquiète des autres sujets de réforme malencontreusement accumulés, descendit massivement dans la rue pour manifester. Quel débat réellement public avait précédé la réforme ? Plus une réforme présente un champ large, plus ouvert et consistant doit être le débat public (cinquième enseignement).

---

[1] Objectif National de Dépenses d'Assurance Maladie.
[2] Union Régionale des Caisses d'Assurance Maladie.
[3] Agence Régionale de l'Hospitalisation.

Pour revenir sur notre grille d'analyse des processus de réforme, c'est à un véritable diagnostic en immersion dans la société civile qu'il aurait fallu procéder.

N'aurait-il pas été prudent de « saucissonner » la réforme, c'est-à-dire d'enchaîner sur la durée des « segments de réforme » ? Plusieurs petites réformes réussies valent mieux qu'une grande réforme, dont la trop grande agressivité par rapport aux habitudes de la société civile fait qu'elle sera contestée et progressivement détournée de ses objectifs (sixième enseignement). Plusieurs des personnalités que j'ai interviewées ont reconnu le courage, mais aussi la trop grande ambition de la réforme, au moins « d'un seul trait », et le détail excessif des ordonnances.

La réforme s'est faite, et certains aspects, comme le vote du financement de la Sécurité Sociale par le Parlement, n'ont pas été remis en cause, au moins de manière ouverte[1].

Un bilan « mitigé »

Mais le bilan que l'on peut faire maintenant de cette réforme est, au mieux, mitigé.
Une des grandes idées de la réforme était, après le vote de l'ONDAM, de dégager l'État de la gestion pour en organiser, par convention, la délégation à la société civile, c'est-à-dire les trois Caisses nationales d'Assurance Maladie ; il s'agissait de faire de notre dispositif sanitaire et d'assurance maladie un dispositif contractuel et non administré.
Pour ce faire, il aurait fallu analyser le jeu des acteurs : d'abord les réflexes jacobins de l'État et de ses hauts fonctionnaires, craignant d'être dépossédés ; ensuite les professionnels de la santé, mal connus de l'État, mais dont il aurait été facile de détecter leur probable hostilité à la réforme, et sans doute de proposer des modalités plus légères et moins « comptables » de contractualisation avec les Caisses.

[1] J'ai comme l'impression que le gouvernement socialiste aimerait bien se défaire de cette obligation de reconnaissance par les élus du peuple.

Retenons (septième enseignement) que l'analyse préalable à la réforme du jeu des acteurs est absolument essentielle : détecter les alliés et les opposants pour choisir la bonne trajectoire de réforme est fondamental.

Ecoutons maintenant le docteur Cousteix : « Il y a eu des erreurs d'organisation du processus : la première, et sans doute la principale est d'avoir voulu croiser plusieurs logiques : d'abord une logique architecturale d'organisation sous forme de partenariat efficace, avec une logique de redressement financier à court terme[1], alors que la logique économique aurait sans doute dû apparaître comme conséquence de la logique d'organisation ; ensuite, une logique de primauté au législatif, accompagnée d'une logique de délégation de gestion, de contractualisation et de partenariat, avec une logique d'État interventionniste ; enfin une logique de décentralisation avec une logique de déconcentration ».
Un autre haut fonctionnaire, rencontré pour ce livre, a une vision similaire et considère « qu'il ne faut pas attendre d'économies à court terme de réformes organisationnelles ou structurelles ».
Retenons (huitième enseignement) que les réformes ne peuvent, sans risque d'incompréhension, croiser trop de logiques : d'urgence et de réforme de fond, nécessitant obligatoirement du temps ; de structures et d'économies à court terme ; d'administration et de contractualisation ; de gestion et de délégation ; de décentralisation et de déconcentration.

Comme la guerre, la réforme est un art tout d'exécution. Le « syndrome de l'effet d'annonce », qui veut que toute réforme annoncée et présentée aux parlementaires soit une réforme faite, est une lourde erreur. Le jeu des acteurs, surtout s'il n'a pas été analysé avant, fait que les opposants, même s'ils ne se sont pas manifestés, font souvent tout ce qui est en leur pouvoir pour que la mise en œuvre de la réforme s'éloigne le plus possible de ses finalités.
Ecoutons encore le docteur Cousteix : « Là où était voulue une contractualisation entre les Caisses et les professionnels de santé, est apparue une organisation corsetée et pointilliste » ; l'acteur

[1] C'est-à-dire ce qui était la véritable urgence, sur laquelle il aurait fallu mettre l'accent, et ne pas en compliquer le traitement par une réforme beaucoup plus vaste.

« administration publique » a ainsi manifesté sa tendance au formalisme excessif, et son refus implicite de la décentralisation et de la délégation à la société civile. « Là où était souhaitée une responsabilisation des parlementaires qui votent l'ONDAM et sont en droit d'en connaître la bonne gestion, est apparu un conseil de surveillance des Caisses qui, au lieu d'être constitué exclusivement de parlementaires, a admis en son sein une cohorte de professionnels de santé [...] Résultat, les parlementaires ne sont pas venus aux réunions » ; on aura reconnu l'acteur « professionnels de santé », soucieux de maîtriser la réforme pour faire en sorte qu'elle ne change pas leurs habitudes, de prescription par exemple. « Là où était souhaitée une délégation claire de gestion de l'État envers les Caisses, avec des obligations réciproques, les conventions d'objectifs et de gestion ont accumulé les obligations subalternes pour celles-ci ». On reconnaît là, de nouveau, la patte de l'État jacobin.
L'évaluation d'une réforme, qui n'est pas autre chose que la comparaison de ses résultats avec les finalités d'origine, est indispensable. Elle doit de plus être permanente, car les dérives lors de la mise en œuvre peuvent se produire à n'importe quel moment (neuvième enseignement).

Restent les cas, pratiquement imparables, dans lesquels l'État lui-même se contrefiche des textes qu'il a lui-même promulgués. Dans notre exemple, les ordonnances prévoyaient l'obligation de réponse de l'administration dans le mois à toute proposition de modifications des textes nécessaires aux partenaires conventionnels pour respecter leurs engagements : l'administration a continué « d'oublier » de répondre, par exemple, aux propositions de modification de la nomenclature générale des actes professionnels. Pas de méthode plus efficace pour décrédibiliser complètement une réforme.

Faut-il considérer cette réforme comme un échec complet ? Evidemment non, car il en est resté deux points positifs, au plan des principes :

- la reconnaissance de la santé comme un enjeu citoyen, et donc le vote par le parlement d'un Objectif National des Dépenses d'Assurance Maladie, représentant l'effort collectif des Français pour se maintenir en bonne santé ;

- la distinction clairement faite entre l'argent qu'il est logique de consacrer à la santé des Français aux prises avec la maladie, du total des dépenses de santé, la différence étant ce qui n'est pas considéré par des experts comme étant d'une efficacité suffisamment prouvée pour être financé.

Mais quelle distorsion entre les finalités, les objectifs initiaux, le courage de la réforme et la réalité ! Et il y a encore 60 000 lits de trop dans les hôpitaux publics.

V
LA RÉFORME DE L'ARMÉE FRANÇAISE

Le choix d'une armée de métier

Le passage de l'armée française à une armée de métier est souvent cité comme l'exemple même de la réforme qui a réussi.

Jacques Chirac, qui était un chaud partisan de l'armée de métier, décida d'en lancer la mise à l'étude.

Quelles étaient les raisons d'un tel choix ?
Des raisons « objectives » : les conflits ou guerres modernes demandent de plus en plus de technologie, et donc une professionnalisation accrue des armées. D'autres pays y sont venus, comme l'Angleterre, la Belgique ou la Hollande, ou y viennent comme l'Espagne ; les États-Unis ont fait depuis longtemps le choix du volontariat dans des unités non professionnelles de « citoyens – soldats », complété par la conscription, définitivement abandonnée à la fin de la guerre du Viêt-Nam. Cette tradition de citoyens soldats a permis aux États-Unis de mobiliser plusieurs milliers de réservistes, soit de la Garde nationale au niveau de chaque État, soit d'une force nationale de réserve sous commandement fédéral. Enfin, en France, on a tablé sur l'hypothèse que « la nécessité de disposer de forces immédiatement disponibles et cohérentes est incompatible avec les contraintes liées à l'emploi de personnels appelés[1] ».

[1] Rapport du Sénateur Serge Vinçon, à la commission du Sénat en charge des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, en 1996.

Mais aussi des raisons « par défaut », c'est-à-dire le constat du fonctionnement défectueux de l'armée de conscription :

- la crainte de difficultés fortes pour faire participer des appelés aux engagements extérieurs : est-ce bien sûr ? Lors de la courte[1] mise en alerte des troupes françaises à l'occasion de la guerre de Kippour, il n'y avait aucun problème apparent pour les appelés, attirés par l'aventure, mais ce sont les mères, poussées par certains partis politiques, qui ont été incitées à protester violemment de peur de voir leurs fils partir ;
- l'absence d'une étude systématique des types de conflits auxquels l'armée française risquait d'être confrontée, sous prétexte que « L'Occident est passé d'une menace clairement identifiée à une superposition de risques diffus »;
- le constat que c'était souvent les jeunes provenant de familles aisées qui évitaient le service militaire[2], mais cela était facilement remédiable par une sélection plus juste, et non fondée sur le « piston ».

Tout ceci pour conclure à la nécessité d'un service national rénové, par exemple sous forme « d'un service militaire court entre un et trois mois et véritablement universel »[3] .

Entendons-nous bien : je ne me prononce pas sur le bien-fondé ou non d'une armée de métier, faisant plus ou moins appel au volontariat ; par contre, il me paraît évident que le diagnostic a été un peu trop rapide, et que le choix de l'armée de métier a été, au moins en partie, un choix par défaut constatant les difficultés de l'armée de conscription.

Quel diagnostic et quel processus ?

Questions, en vrac.

Quel diagnostic ?
A-t-on comparé le coût d'une armée de conscription à celui d'une armée de volontaires, dans différentes circonstances d'intervention, y compris « civiles » ?
Quel est le coût d'une armée de métier réellement efficace ?

---

[1] 24 heures.

[2] *Mea culpa, mea maxima culpa* : j'en ai fait profiter un de mes enfants, qui a fait son service militaire dans une banque londonienne.

[3] Sénateur Vinçon, déjà cité.

Le brassage social, dont l'on créditait volontiers la conscription[1], était-il une illusion ?
Les dangers d'une armée exclusivement de métier pour la démocratie ?
Le lien armée – nation : formule creuse ou réalité nécessaire ?
Qu'est-ce qui a succédé au « principe de l'indépendance nationale reposant sur la fusion de la citoyenneté et de la conscription au service de la défense d'un territoire et d'un peuple[2] » ?
Quel débat public, sur une réforme aussi fondamentale ?
Comment a été affiché le cap de réforme ?

Le processus a donc été lancé ; mais pas de débat public. Philippe Seguin, alors Président de l'Assemblée nationale, a procédé à de nombreuses auditions. Il semble qu'il n'était pas très favorable à l'armée de métier, pour des raisons assez philosophiques. La gauche était plutôt défavorable, la droite plutôt favorable, même si le RPR avait de nombreuses réticences. Une commission *ad-hoc* fut créée, qui conclut en faveur de l'armée de métier.

Et l'armée elle-même ? Il semble bien qu'elle restait très favorable à la conscription, y compris les chefs militaires, et que la fin de la conscription ait été un véritable déchirement pour certains d'entre eux, notamment dans l'armée de terre.

Charles Millon (qui n'avait pas fait de service militaire, comme François Léotard, objecteur de conscience) porte alors la réforme sur les fonds baptismaux, approuvée par la majorité des parlementaires.

Le processus, du fait déclencheur – en l'occurrence, la volonté du Président de la République – jusqu'au cap de réforme compris, était accompli, sans recueil suffisamment rigoureux des faits, sans diagnostic complet et cohérent, sans débat public ni concertation avec la société civile et, en l'occurrence, la société militaire, et avec un cap de réforme flou.
L'exemple le plus criant est la journée des ex-conscrits : il est clair qu'elle ne sert pas à grand chose, sinon à faire en sorte que les

[1] Il est vrai que, depuis plusieurs années, on avait évité d'enrôler des conscrits provenant de quartiers difficiles.
[2] Extrait d'un article de Nicolas Baverez, « La stratégie du zéro concept », *Le Monde* du 21 juin 2001.

jeunes se posent des questions sur le rôle de l'armée, si ténu que l'on puisse apparemment l'expliquer en une seule journée.
Mais le passage à l'armée de métier s'est fait dans la discipline, « la grande muette » ayant un sens aigu de l'obéissance : les populations locales ont été par exemple stupéfaites de voir les militaires plier bagage dans le Larzac en moins de quinze jours.

Mais c'est maintenant que l'on retrouve les insuffisances du diagnostic.

Où est passé le lien Armée – Nation ?
Pour qu'il y ait lien, il faut qu'il y ait un corps intermédiaire, constitué par les réservistes, comme par exemple aux États-Unis, où ils sont entraînés et rapidement opérationnels. En France, la loi du 22 octobre 1999 organise la « réserve militaire » et le service de défense. Elle met ainsi en place un corps de 100000 volontaires, dont on peut penser qu'il assure ce lien armée – nation. Mais il faut prendre garde à ne pas en faire une armée « de seconde zone » et, pour ce faire, lui donner une formation d'un niveau comparable à celle que reçoivent les militaires de métier, ce qui n'est pas le cas de la courte formation que l'on donne aux EOR (Elèves Officiers de Réserve). Aux États-Unis, les officiers de réserve reçoivent à l'université l'équivalent d'une licence[1] ; une réserve militaire, oui, mais réellement professionnelle et polyvalente.

Une armée de métier, pour quels conflits ou guerres ?
Dans son article du *Monde*, déjà cité, Nicolas Baverez pose très bien le problème : s'agit-il de mettre une armée au service de l'OTAN, comme cela a été le cas au Koweït et en Yougoslavie, ou s'agit-il de participer à une véritable armée européenne, dont l'articulation avec l'OTAN reste largement à définir ? À quoi peut servir maintenant la dissuasion nucléaire, sachant que le seul pays qui dispose de la technologie pour en améliorer la performance sont les États-Unis, depuis l'arrêt des essais nucléaires ? S'agit-il de faire face aux menaces du terrorisme international, comme celles que l'on connaît actuellement ? Mais alors, ne vaudrait-il pas mieux investir fortement dans le renseignement, dans les systèmes de surveillance ou même dans les forces navales ou terrestres,

[1] On lira avec intérêt l'article de André Rakoto, intitulé « Pour des réservistes professionnels », dans *Le Figaro*, du 1er novembre 2001.

nécessaires aujourd'hui, plutôt que dans la dissuasion nucléaire ? La question se pose aussi maintenant – il aurait mieux valu se la poser avant – de déterminer quels sont les métiers réellement spécifiques d'une armée professionnelle : les militaires sont-ils les mieux placés pour entretenir les Mirages, Rafales ou autres Etendards, alors que le taux de disponibilité de notre flotte aérienne militaire ne dépasse pas 60% ? Ne faut-il pas « externaliser » les métiers qui ne sont pas spécifiquement militaires ? Les Britanniques vont sous-traiter à une entreprise privée, « Air Tanker », le ravitaillement en vol des avions de la RAF, l'entreprise se chargeant d'acquérir les appareils de ravitaillement, et de gérer les mouvements, à la demande des autorités militaires.

La question du coût est d'autant plus difficile à résoudre que ces questions préalables ne sont pas réglées. Le résultat est que les budgets militaires, non guidés par une véritable conception de notre défense, sont calculés pour « maintenir le pouvoir d'achat »[1], avec la circonstance aggravante que le passage à l'armée de métier et les coûts induits par les opérations extérieures provoque une baisse très importante des budgets d'équipement et de recherche (30% en moins par rapport à 1990) et une forte réduction des entraînements, qui ont bien entendu un coût. Il n'est d'ailleurs pas douteux que les événements actuels vont conduire à revoir complètement les missions et les budgets de recherche et d'équipement.
Et que dire des « laissés-pour-compte » de la réforme, qui ont nom GIAT, Direction des Constructions Navales, arsenaux ?

Que penser de la situation d'EADS, actionnaire à la fois de Dassault et de son concurrent Eurofighter ? Quel est le sens de la privatisation très partielle de la SNECMA ?

[1] « En 1990, la Grande-Bretagne consacrait 24 milliards de francs de moins que la France à ses équipements militaires ; aujourd'hui c'est pratiquement l'inverse », *Le Point* du 16 novembre 2001. Il y a 10 ans, la France consacrait 3% du Produit Intérieur Brut aux armées, alors que le pourcentage actuel n'atteint pas 1,8%, toujours selon *Le Point*.

Comment aurait-il fallu prendre le problème ?

J'arrête là mes questions pour me risquer à répondre à ce qu'il aurait peut-être fallu faire, en étant parfaitement conscient de l'extrême difficulté des choix.

Tout d'abord, considérer la défense comme un tout. J'ai déjà dit que les réformes peuvent souvent utilement se diviser en « segments de réforme », mais au niveau du diagnostic, il est important de regarder le champ de la réforme comme un ensemble, notamment parce que les liens entre champs plus ou moins connexes peuvent être importants à analyser.
Or, la Défense, c'est non seulement l'armée de métier ou de conscription, mais c'est aussi l'administration centrale du ministère de la Défense, les services administratifs du SGA, la Délégation Générale pour l'Armement, les Arsenaux d'État, le GIAT, la DCN, etc.

Soit au total près de 500 000 personnes qui, d'ailleurs, avaient déjà fait l'objet d'une réorganisation en profondeur, laquelle a trouvé ses limites dans le manque de définition claire des missions de l'armée.

Dans une contribution à la réflexion sur *La Réforme de l'État*[1], Bruno Lemaire pose une très bonne question : « Va-t-il s'agir de continuer dans une réforme consensuelle, mais qui trouve comme principale limite une réforme par petites touches qui n'a pas forcément de vision globale ? Ou, au contraire, faut-il imposer une réforme plus lourde, plus décisive, en fonction d'objectifs clairement déterminés ? ».
La réponse appartient aux stratèges du changement : quel est le bon parcours de réforme ? Faut-il afficher dès l'origine un cap de réforme très large ?
Tout est question de conduite du changement. En revanche, en ce qui concerne le diagnostic, il n'est pas concevable de ne pas faire complètement le tour du problème. Tout est lié, et si nos gouvernants choisissent une défense européenne, il va de soi, me semble-t-il, que cela implique un char européen, qui ne sera pas forcément le char Leclerc, un seul avion de chasse, Rafale ou Eurofighter, des arsenaux partageant la recherche et se

[1] Disponible à La Documentation française, Paris, 1999.

répartissant les fabrications, la mise en commun de missions externalisées. Si ce n'est pas le cas, et si donc les missions de défense assurées par l'armée française le sont « en solo », la limitation des moyens impliquera de bien définir les types de conflits à traiter, quitte à s'en remettre à un « parapluie », OTAN ou autre, pour les conflits de grande ampleur.

Ensuite, faire un diagnostic complet de la situation de la défense, en ne se limitant pas au seul problème de l'armée de métier : recueil rigoureux des faits, identification précise des alliés et des opposants, comparaisons internationales – pourquoi la première armée du monde, celle des Etats-Unis, est-elle uniquement basée sur le volontariat[1] ? – rencontres et débat avec la société civile, rencontres avec les militaires eux-mêmes, du général au caporal-chef, rencontres avec les dirigeants du GIAT, de la DCN et des arsenaux, contacts exploratoires avec les chefs militaires des pays de l'Union Européenne, etc.

Puis, afficher le cap de réforme, partiel ou total, selon l'avis des stratèges du changement, c'est-à-dire des hauts fonctionnaires qui vont avoir la charge de conduire le changement.

Organiser le débat public, fondamental sur un tel enjeu citoyen. Je reviendrai sur les modalités de ce débat et de cette concertation car ils me paraissent incontournables.

Enfin, lancer la réforme, et surtout l'évaluer en permanence, afin de déceler le plus tôt possible les dérives, et y remédier.

Se pose un dernier problème, capital : faut-il qu'un ministre ou un haut responsable aime la « matière » qu'il a à traiter ? Dit autrement, un ministre de la Défense doit-il « aimer l'armée » ?
J'ai la faiblesse de répondre positivement, et de considérer que les changements de ministres d'un poste à un autre, souvent très éloigné, ne donnent pas une vision favorable de la vie politique. Elisabeth Guigou, ce modèle de rigueur et d'intelligence, mais peu faite pour la négociation, n'était-elle pas plus à sa place à la Justice qu'aux Affaires sociales ?

---

[1] Une des raisons est sans doute la conjonction de défaillances certaines du système éducatif américain, pas uniquement composé de Harvard ou de Wharton, et de la vraie formation que donne l'armée américaine.

Mais tout devra changer

Au moment de mettre sous presse, se produisent les attentats de New-York et de Washington. Sans problème apparent, l'armée américaine a pu mobiliser 50000 réservistes, en plus des deux millions de volontaires de l'armée américaine. Quand l'armée de conscription existait encore, nous avions eu les pires difficultés pour réunir les 11000 hommes de la Division Daguet pour les opérations au Koweït et en Irak. De quoi serions-nous capables si un avion suicide venait à s'écraser sur les tours de la Défense ? Serions-nous capables, dans le conflit actuel, d'assurer, auprès des Américains, la même présence que les Britanniques ? Où est notre porte-avions ? Où sont nos bombardiers à grand rayon d'action ? Où sont nos missiles de croisière ? Où sont nos bateaux de guerre ? Quelle présence dans l'Océan Indien ?
Le Royaume-Uni serait-il une puissance tellement plus importante que la France pour qu'il participe de manière plus crédible aux frappes en Afghanistan ?

Le terrorisme ne connaît pas les frontières, et ce serait une erreur grave de croire que nous sommes à l'abri parce que nous ne serions qu'un « petit Satan » ; souvenons-nous de la rue de Rennes, du RER Saint-Michel, de Maison Blanche, de l'Airbus d'Air France à Marignane, etc.

Soyons sûrs en tout cas que les attentats de New-York et Washington vont nous conduire à nous poser de très nombreuses questions sur notre Défense ; et d'ailleurs, au moment de mettre sous presse, *Le Point*[1] du 16 novembre 2001 pose, sur sa page de

[1] Une revue très complète des problèmes de l'armée française, depuis la rémunération très insuffisante des officiers généraux (nous avons le même problème pour les élus politiques), jusqu'aux malheurs du « Charles de Gaulle », en passant par le taux de disponibilité de nos équipements, et l'histoire mouvementée de l'Airbus de transport militaire (le A400M), qui n'ajoute rien à la crédibilité de

garde, la question essentielle, que je me pose aussi : « Mais qu'ont-ils fait de notre armée ? ».

---

l'Union Européenne, malgré l'évidence du fait que, avant d'avoir des troupes capables d'intervenir dans les conflits, il faut pouvoir les transporter.

VI
LA RÉFORME DE BERCY

Il était une fois... 135 000 fonctionnaires dépendant du ministère des Finances, fortement syndiqués et quelque peu corporatistes[1].

À l'initiative de monsieur Dominique Strauss-Kahn, ministre des Finances, soucieux de la qualité du service aux usagers des impôts, monsieur Christian Sautter, à l'époque ministre délégué au budget, décida de porter le fer de la réforme dans son administration. Il était clair en effet que la séparation complète entre les structures de calcul des bases d'imposition – l'assiette - d'une part, c'est-à-dire la Direction Générale des Impôts, et les structures de recouvrement, c'est-à-dire la Direction Générale de la Comptabilité Publique, d'autre part, n'était ni satisfaisante du point de vue des contribuables, qui ont affaire à au moins deux interlocuteurs pour s'acquitter de leur contribution au budget de l'État, ni satisfaisante du point de vue de la logique et de l'économie de l'organisation du système fiscal français, et que d'ailleurs on ne rencontre plus dans aucun pays européen.

Le diagnostic

Rappelons donc les principaux points de départ de la réforme.

Le ministère des Finances compte trois grandes directions opérationnelles : la DGI, dont le rôle est, très sommairement de recevoir les déclarations d'impôt, calculer et notifier l'imposition au

[1] J'emprunte largement le récit de cette réforme non aboutie à *Notre État*, de Roger Fauroux et Bernard Spitz, chez Robert Laffont, Paris, 2000, pp. 110-146, et notamment à la contribution de Thierry Bert, chef du service de l'Inspection générale des Finances et pilote « technique » de la réforme qui, de plus, a bien voulu me recevoir longuement pour me faire part des enseignements qu'il en a tirés. Je l'en remercie très vivement.

contribuable ; la DGCP, dont les structures sur le terrain reçoivent les paiements des contribuables ; la Direction des douanes, non impliquée dans la réforme envisagée ; enfin diverses directions fonctionnelles également non impliquées dans la réforme envisagée.
Les agents de la DGI et de la DGCP étaient (et sont toujours) répartis (harmonieusement ?) sur tout le territoire national : 850 centres des impôts, 3111 trésoreries ou perceptions polyvalentes[1], sans compter des structures plus spécialisées, comme 461 postes de la DGCP spécialisés dans le secteur public local, 315 centres des impôts fonciers relevant de la DGI, etc.

Il faut bien reconnaître que cette organisation, que l'on ne retrouve pas en général chez nos voisins, est surprenante : c'est comme si, dans un hypermarché, une première caissière calculait ce que vous devez, que vous iriez régler à une autre caissière. Certes cela serait créateur d'emplois, mais très consommateur de temps pour le client, et je passe sur le cas du pauvre client qui, arrivé à la deuxième caisse, constaterait que la première caissière lui a compté trois bottes de poireaux, alors qu'il n'en a pris que deux.

Elément clé du diagnostic préalable à la réforme : cette organisation est génératrice de coûts très importants, ce qui est peu discutable ; il y a donc là un « gisement » d'économies potentielles, qu'il faut transformer en économies réelles. Raisonnement inattaquable quand on est haut fonctionnaire, mais qui ne mobilise pas beaucoup le citoyen moyen, pas toujours très sensible au coût de l'administration publique, ne serait-ce que parce qu'il a très souvent un proche parent dans l'administration. Autrement dit, le Français « lambda » a tendance à considérer que le budget de l'État, c'est l'affaire des énarques et que, de toute façon, il n'y comprendrait rien. Heureusement qu'il ne raisonne pas de cette manière quand il s'agit de son budget personnel.

Un simple exemple illustrera cette coûteuse complexité du système fiscal français. Une entreprise a trois interlocuteurs : la Direction générale des douanes et des droits indirects pour les contributions indirectes et la TVA extra-communautaire, la Comptabilité publique pour le paiement de l'impôt sur les sociétés, la taxe professionnelle

[1] Contre 500 au Royaume-Uni et 645 en Allemagne.

et la taxe sur les salaires, enfin la DGI pour le calcul des impôts payés à la Comptabilité Publique, ainsi que le calcul et le paiement de la TVA intra-communautaire.

Cette complexité ne se traduit pas par une bonne qualité de service, et ce point mobilise un peu plus les citoyens contribuables ; mais ceux-ci n'abusent pas, tant s'en faut, du corporatisme, à l'inverse des agents du ministère des Finances. Aucune organisation ne les représente réellement auprès des autorités et du ministère des Finances, par exemple pour procéder à des remontrances sur la complexité du système fiscal, sur la qualité de l'accueil téléphonique, sur la problématique de changement d'adresse ou de contrat de mensualisation et, plus généralement, sur le traitement qu'ils reçoivent de la part des agents du fisc. Les opinions des contribuables ont d'ailleurs fait l'objet de nombreuses enquêtes, qui ont confirmé la perception des autorités, mais n'ont pas pour autant mobilisé les usagers.

Dans une entreprise privée, les actionnaires et les salariés sont très attentifs aux dépenses engagées par les dirigeants, les actionnaires parce que c'est leurs capitaux que l'on utilise, bien ou mal, les salariés parce qu'ils apportent un « capital travail » sans lequel l'entreprise ne tournerait pas. Or, ne peut-on imaginer que, en fait, l'État français est une très grande entreprise dont nous, citoyens et contribuables, serions à la fois les actionnaires et les travailleurs, directs si nous travaillons dans l'administration, indirects si nous ne sommes que contribuables, ce qui n'est pas rien, et, à ces deux titres, soucieux de l'efficacité et du coût de ses services ?

Ce point important du coût de notre administration fiscale, dont on pense souvent qu'elle est parfaite, fit l'objet de comparaisons internationales. Surprise ! La France n'est pas loin d'avoir le fisc le plus cher du monde : par exemple, 40% de plus que le Royaume Uni, les Pays-Bas ou l'Espagne, et deux fois plus que les États-Unis ; seuls sont proches du niveau français l'Allemagne et l'Italie. De plus, la fraude fiscale est évaluée, en France, à environ 100 et 200 milliards de francs selon les auteurs, mais ces chiffres sont évidemment invérifiables.

Les choix de cap de réforme et de trajectoire.

Une commande fut faite à divers spécialistes, que je résume ci-dessous :

- rapprochement des services « d'assiette » (la DGI) et des services de recouvrement (la DGCP) ;
- mise en place, pour les particuliers et les entreprises, d'un correspondant fiscal unique, avec le souhait d'un identifiant fiscal unique ;
- simplification maximale des procédures de déclaration et de paiement ;
- rénovation des systèmes informatiques, notamment en faisant communiquer ceux de la DGI et de la DGCP ;
- réflexion sur les aspects sociaux des réformes proposées.

La retenue à la source, vraie réforme, avait été écartée, probablement en partie pour des raisons de complexité excessive, ce qui peut faire sourire quand on pense à la complexité de ce qui précède, mais plus probablement comme crainte des manifestations de corporatisme que l'on sentait venir, notamment de la part de Force Ouvrière[1], syndicat dominant dans l'administration de la Comptabilité Publique.
Je rappelle que la majorité des pays européens à fiscalité progressive sur le revenu responsabilisent les entreprises en pratiquant la retenue à la source sur les revenus salariaux[2], et même, pour certains d'entre eux, sur les revenus « passifs » : dividendes, valeurs mobilières, etc.

L'échec et ses explications

Puis vint le moment de lancer la réforme, et c'est la que « l'orage se déchaîna » : le ministre annonce des décisions, et immédiatement le processus se bloque, notamment du fait de la très vive réaction syndicale, en particulier de FO et des autonomes : grèves, occupation des locaux, séquestrations, menace de refuser de faire la paye des fonctionnaires, etc.

---

[1] Marc Blondel avait fait du refus de la retenue à la source un véritable objectif de « croisade ».
[2] Ce qui, bien entendu, diminue le coût de collecte de l'impôt.

Et c'est ainsi que la réforme fut enterrée, l'épisode ultime étant la démission de Christian Sautter.

En passant, on n'a pas beaucoup entendu Lionel Jospin manifester sa volonté politique sur le sujet, et messieurs Strauss-Kahn et Sautter on pu légitimement avoir le sentiment d'avoir été « lâchés », et c'est bien entendu une raison majeure d'échec : sans soutien fort et permanent du politique, pas de réformes qui marchent.

Comment décrypter cet échec en utilisant notre grille de lecture des processus de réforme ?

Il faut d'abord dire qu'il y a une histoire : en 1989, il y avait eu une grève importante, motivée par des revendications sur les salaires et les conditions de travail, et un risque sérieux de paralysie de l'administration des Finances et, déjà, des menaces de refus de faire la paye des fonctionnaires : pour sortir de cette crise, le gouvernement de l'époque avait tout lâché, et notamment des primes. Le souvenir de cet épisode est resté très fortement marqué chez les syndicats, avec l'idée que les positions « jusqu'au-boutistes » sont payantes.

Repartons maintenant de notre grille de lecture et du phénomène déclencheur : il peut clairement être identifié comme la volonté forte de deux ministres de moderniser l'administration fiscale, c'est-à-dire le cas le plus favorable pour réformer, sans avoir l'épée dans le dos de la crise et de l'urgence.

La sous-phase de recueil des faits avait été conduite de manière rigoureuse et complète ; en particulier, novation pour l'administration française, un « benchmark » sur l'analyse comparative des administrations fiscales[1] avait été réalisé dans neuf pays. Le diagnostic avait été clairement posé. Le cap de réforme, appelé « mission 2003 », avait été affiché publiquement, notamment en ce qui concerne la qualité du service à l'usager, levier fort pour les entreprises et qui devrait l'être également pour les administrations : dans le cas de Bercy, ce levier a été massivement mis en œuvre. Une place importante a été laissée à la concertation ; plus de 1 200 contributions d'agents ont été recueillies

[1] *Les Notes bleues de Bercy*, numéro 167 de septembre 1999.

sur le site Intranet dédié à la réforme et plus de 20 000 agents ont été rencontrés sur le terrain.
Le public, lui, ne s'était pas beaucoup manifesté, probablement en partie parce qu'on ne l'avait pas beaucoup associé à la réforme, mais il est vrai que les corps intermédiaires qui auraient pu le représenter sont pratiquement inexistants en France.
La grille de lecture, au moins en apparence, aurait permis d'augurer d'une réforme réussie.

Mais écoutons Thierry Bert : « Où les choses ont-elles dérapé ? Tout d'abord, certaines améliorations, malheureusement limitées, se font : les centres d'encaissement, les centres d'accueil téléphonique, les pôles de recouvrement de la Comptabilité Publique, le système Copernic, premier effort de rationalisation des systèmes d'information. Mais, ce qui chagrine, c'est qu'il n'y a aucun gain financier, que le coût de l'administration fiscale française reste situé à 1,6% des impôts collectés, contre autour de 1% dans la plupart des autres pays, ce qui représente un différentiel de 9 milliards à la charge du contribuable, pour une efficacité nettement moindre du service ».

Plusieurs raisons majeures expliquent l'échec.
La première, c'est l'histoire. Avant Napoléon, les trésoriers s'engageaient sur un montant à recouvrer, et taxaient pour arriver à ce montant. Pour limiter les abus inhérents à un tel dispositif – de temps en temps, on pendait un trésorier particulièrement impopulaire –, Napoléon décida qu'une première direction calculerait l'impôt, et qu'une deuxième en assurerait le recouvrement ; l'administration ne faisait plus que l'enregistrer et, dans des cas très rares, le contrôler sur place.
C'est, encore de nos jours, ce qui se passe, à ceci près qu'aujourd'hui, le calcul de l'assiette, c'est le contribuable qui le fait, en suant à grosses gouttes. L'organisation en deux structures n'a donc plus lieu d'être, mais la rationalité d'une structure unique se heurte à deux siècles d'histoire en provoquant un bouleversement profond.

Un autre exemple du poids de l'histoire est donné par la permanence depuis plus de trente ans d'une organisation particulièrement illogique du recouvrement de l'Impôt sur les Sociétés : le chèque est envoyé à la trésorerie de l'endroit dont dépend l'établissement de l'entreprise, laquelle l'encaisse mais ne

peut le recouper avec les déclarations de l'entreprise, puis transmet à la trésorerie générale, qui ne fait rien pour la même raison, puis à la direction des services fiscaux qui ne font rien pour la même raison, puis enfin au centre des impôts, qui reçoit les autres déclarations de l'entreprise, et peut enfin faire – s'il le fait – un travail de contrôle.
Pourquoi la déclaration de l'entreprise n'est-elle pas envoyée directement à l'administration des impôts ? Parce que cela supprimerait du travail pour la Comptabilité Publique, même si ce travail est sans valeur ajoutée. On avait créé la DGI pour les impôts indirects, les mouvements d'impôts directs allant à la DGCP ; on n'a pas voulu réfléchir au-delà.

Encore un exemple : pour la même entreprise, le paiement de la TVA est du ressort du receveur, et celui de l'impôt sur les sociétés du percepteur, dans une administration où la pratique des groupes de concertation n'est pas chose courante.

La deuxième raison, la plus prégnante, c'est l'existence d'une très forte syndicalisation, supérieure à 80%, avec des pratiques proches de la cogestion. Qui plus est, la présence syndicale est « spécialisée » par direction, le Syndicat National Unifié des Impôts étant dominant à la DGI et FO à la DGCP. Les syndicats disposaient donc d'un très fort pouvoir de blocage « à double entrée », qu'ils ne se sont pas privés d'utiliser, notamment parce qu'un emploi, c'est un mandant.

La troisième raison, c'est, pour une réforme de cette amplitude, le délai court qui avait été annoncé pour le rapprochement des deux structures. Le ministre avait décidé pour l'année 2003 certaines adaptations « faciles » (centres d'appel, compte simplifié du contribuable) – l'année 2002 étant consacré à l'euro – 2007 était le délai annoncé pour l'ensemble du projet, et notamment le rapprochement des structures et des informatiques ; c'est cette deuxième phase que le ministre a voulu accélérer, et c'est cela qui a déclenché « l'orage ».

La quatrième raison, liée à la précédente, et qui viendrait à bout de n'importe quelle réforme en profondeur, est le fait d'avoir fait un « paquet cadeau » du cap de réforme et de la trajectoire. Le cap de réforme, c'est l'affaire du politique ; la trajectoire, c'est l'affaire de ce que nous appellerons plus loin les « stratèges du changement », capables d'itérations permanentes entre les

acteurs, et notamment entre les syndicats, les non syndiqués, les clients (les contribuables) et le pilote politique : en présentant simultanément cap et trajectoire, on se prive de beaucoup de degrés de liberté.

La cinquième raison, de moindre importance, vient de la lourdeur de l'État français : pour muter un fonctionnaire d'un arrondissement de Paris à un autre, il faut souvent la signature du directeur.

Les syndicats et le projet de réforme

Pour mieux comprendre la réaction des syndicats, penchons-nous sur la Comptabilité Publique.

Elle assure quatre missions :

- la comptabilité : mais elle n'est pas bonne, la notion d'exercice comptable est diffuse, et il n'y a pas de comptabilité analytique[1], d'où les discussions sans fin sur la « cagnotte » ; de plus, la DGCP n'a pas de compétence fiscale réelle, qui se trouve aux centres des impôts ;
- la gestion de l'épargne des comptes de particuliers auprès du Trésor Public, et des fonds déposés pour compte de la Caisse des Dépôts et Consignations : cette mission a, de tout temps, été protégée par les ministres. Mais il n'y a pas véritablement d'approche client, il y a des distorsions de concurrence, comme les dépôts obligatoires des notaires à la Caisse des Dépôts[2], et enfin, cette mission n'est pas rentable ;
- le recouvrement (11 000 personnes) : or 95% de ses encaissements sont spontanés ;
- enfin, le contrôle de la dépense de l'État auprès des collectivités territoriales : cette mission disparaîtra si la décentralisation permet, par exemple, aux villes d'une certaine importance (celles qui ont un directeur financier) d'assurer elles-mêmes cette mission de contrôle de la dépense, le

[1] Au point que certains syndicats (FO et CGT) ont considéré comme intolérable que l'on envisage de mettre en place des centres de responsabilité et une comptabilité analytique dans les perceptions.

[2] Dans les villes, parce que, à la campagne, ce juteux monopole a été attribué au Crédit Agricole.

représentant local de la CP se limitant à des contrôles a posteriori et par exception.

On comprend que les syndicats, devant ces perspectives de réduction d'emplois, aient réagi violemment.
Justement, interrogeons-nous sur la position des syndicats.
Marc Blondel était très hostile à la retenue à la source. Plus généralement, le mot d'ordre de FO était : « Ne touchez à aucune de nos missions ». Pourtant, dans la phase de concertation, le « groupe Champsaur » avait fortement dialogué avec les syndicats.

Mais il faut reconnaître que l'on était en présence d'un syndicat refusant le principe même d'une organisation rationnelle, au nom de l'intégrité absolue et du refus de tout mouvement dans la direction où il est implanté. On est dans l'organisation de l'État, et non dans le « donnant – donnant », voire « gagnant – gagnant », habituel dans le monde du privé.

Où en est-on ?

Un an après, les échos que l'on peut avoir autour du ministère des Finances montrent que le concept d'intégration de l'administration fiscale reste entièrement valable, que le système est relativement simple à concevoir, mais que la réforme à conduire était un art tout d'exécution.

Face à cette problématique, trois positions :
- la première, désespérante, de ceux qui pensent que l'écran de fumée syndical est infranchissable, qu'il n'y a que des coups à prendre à vouloir reprendre la réforme, même partiellement, que, de toute façon, on est complètement dans l'irrationnel, et que l'homme politique qui saura allier séduction et brutalité pour faire passer la réforme n'est peut-être pas encore né ;
- la deuxième, de ceux qui, certains du bien-fondé de la réforme, comme le nouveau ministre, emploient le terme de modernisation, comme par exemple la mise en place de centres d'appel ou le compte informatique unique du contribuable, et en espérant que la somme de ces petits pas fera une vraie réforme. Mais l'histoire de l'impôt sur les sociétés, que j'ai relatée plus haut, et la position des syndicats conduisent à penser que l'on n'ira pas bien loin dans cette voie ;

- la troisième est de penser que de telles réformes ne seront possibles que si l'État français est capable de « contractualiser » sur le long terme sa relation avec ses fonctionnaires : capacité d'engagements sur l'emploi, les rémunérations, possibilité de mettre en œuvre des moyens pluriannuels et, en contrepartie, définition d'objectifs et évaluation permanente de la performance des administrations et de leurs agents, le tout fondé sur la nécessité de rendre des comptes sur ces sujets aux citoyens en les consultant fréquemment sur leurs besoins. C'est d'ailleurs ce que dit le rapport de la mission 2003.

Quels enseignements ?

Quels enseignements peut-on tirer de cet échec, aux nombreuses retombées médiatiques ? Une autre stratégie ou tactique était-elle envisageable ?

Premier point : il faut reconnaître que le fonctionnement de l'État français, à la fois garant des moyens législatifs, ce qui est légitime, et gérant dans de beaucoup trop nombreux domaines, constitue un handicap majeur des grandes réformes. Thierry Bert insiste avec raison sur la distinction entre piloter, qui devrait être le rôle essentiel du politique, et gérer, fonction qui devrait être dévolue pour l'essentiel aux autorités ou administrations les plus à même de le faire, c'est-à-dire celles qui, en fonction du principe de subsidiarité, sont les plus proches du terrain où se prennent les décisions.

Deuxième point, quand une réforme concerne 135000 fonctionnaires accomplissant des tâches capitales pour la Nation, mais par ailleurs fortement syndicalisés et corporatistes, il faut admettre dès le départ que c'est la composante sociale de la réforme qui en constituera le « chemin critique », même si les composantes de service à l'usager et de coût de fonctionnement sont les deux vecteurs les plus forts de la réforme. Il faut donner, déjà au stade du diagnostic, la priorité absolue à la composante sociale.
Or, dans le cas qui nous occupe, il était assez clair que tout allait se jouer autour des problèmes d'emploi, de rémunération et surtout d'incertitude sur le devenir des missions, tant à la DGI qu'à la DGCP.

La domination sur les personnels concernés de FO à la CP et du Syndicat National Unifié et de la CFDT à la DGI n'était pas un secret, le corporatisme de ce syndicat non plus, et les « paroles d'angoisse » citées par Thierry Bert[1] n'auraient dû surprendre personne ; la probabilité d'une réaction hostile, voire violente, des personnels était forte.
Il est malheureusement fréquent que l'État, dans notre pays, pense que l'évidence de la justification d'une réforme s'impose à tous, y compris à ceux qu'elle va directement concerner. Il a tendance à considérer la composante sociale d'une réforme comme conséquence « coulant de source » des composantes organisationnelles, de service à l'usager ou financières.
Il était donc indispensable, une fois les premiers contours « techniques » de la réforme esquissés, d'analyser ce que Jean-Christian Fauvet[2] appelle la « carte des partenaires », qui consiste à repérer les alliés avec lesquels on peut développer des synergies et les opposants qui manifesteront de l'antagonisme.
Ceci demande du temps, beaucoup de temps car, dans la plupart des réformes importantes, c'est le social qui constitue l'obstacle principal ou même le « nœud gordien ».

Troisième point, corollaire du précédent : la bonne gestion du temps dans la réforme est capitale. On peut toujours fixer une limite de temps raisonnable quand il s'agit de mettre en place de nouveaux systèmes d'information ou de nouvelles procédures administratives. Cela est beaucoup plus problématique quand il s'agit de transformations sociales profondes. Thierry Bert avait sûrement raison de vouloir fixer un horizon de réforme lointain. Difficulté majeure pour les politiques dont l'horizon de temps est barré par les prochaines échéances électorales.

Quatrième point, majeur : à supposer qu'on l'ait anticipée, fallait-il considérer la position des syndicats comme incontournable ?

Il semble que le ministre, Christian Sautter, se soit progressivement convaincu d'une ouverture nulle à la négociation, et que toutes les valeurs et convictions mises en avant par FO et le

---

[1] *Notre État*, introduction de la contribution de Thierry Bert, p. 110.
[2] *La Sociodynamique : concepts et méthodes*, aux Éditions d'Organisation, pp. 60-71.

Syndicat national unifié étaient négatives face à la réforme envisagée.

Des « valeurs positives » chez les opposants ?

A-t-on essayé de dégager, dans le discours des opposants, même les plus résolus, des valeurs positives ?

Mon impression est que cela n'a pas été le cas ; et pourtant, elles existaient probablement. Tentons de les imaginer.

Tout d'abord, je suis frappé de ne pas trouver de référence à la lutte contre la fraude fiscale. Je pense qu'il y avait là un vecteur de mobilisation important pour les personnels et pour FO, qui aurait pu les conduire à admettre qu'une organisation plus efficace permet de mieux poursuivre les fraudeurs. Par exemple, comme premier pas vers la mise en communication des deux systèmes informatiques, on aurait pu concevoir de mettre en œuvre un serveur commun aux deux directions, travaillant par exception sur les contribuables pouvant présenter des caractéristiques de tentation de fraude.
Ensuite, il était clair que la réforme envisagée, qui était dans les cartons depuis de nombreuses années, allait entraîner des reconversions importantes pour une partie des personnels. Certains avaient d'ailleurs eu le sentiment d'un dialogue ouvert sur la reconversion, sur la formation professionnelle, sur les systèmes d'information ; mais les délais annoncés - toujours cette sacrée gestion du temps - ne le permettaient pas, et ceux qui n'ont pas pu prendre part à la négociation, se sont sentis méprisés, comme par exemple les personnels affectés à l'encaissement des chèques, besogne répétitive et sans intérêt s'il en est.
Et si l'on avait considéré, dans le cas de la réforme de Bercy, que le problème n'est pas celui de 135000 fonctionnaires, mais 135000 fois des problèmes individuels ?
Bien entendu, posé de cette manière, le problème apparaît comme insoluble ; mais c'est bien par une analyse fine des différents groupes d'agents, de leur capacité à se former à de nouvelles technologies, de leur mobilité professionnelle et géographique, de leur âge, et surtout de leur capacité à accepter à terme la réforme, et en particulier de leur position sur la carte sociodynamique, de leur niveau d'opposition et des raisons qui le motivent, conviction

profonde, attachement syndical ou autres, que l'on parviendra à définir, pour chaque agent le parcours qui les amènera à se mettre progressivement dans le sens de la marche. De la somme de ces divers parcours résultera le temps nécessaire à la transformation d'une composante sociale hostile en un parti pris favorable à la réforme. Peut-être restera-t-il un « résidu incombustible », qu'il sera alors plus facile de traiter, ne serait ce que parce qu'on l'aura clairement identifié.
Enfin, les personnels ne peuvent pas être totalement insensibles non plus au fait qu'ils travaillent parce qu'ils ont de la matière, c'est-à-dire des contribuables. De ce point de vue, il faut sans doute distinguer, comme Christian Blanc l'a fait pour Air France, les positions des syndicats, en particulier de FO, de celle des personnels, dont le positionnement idéologique n'est sûrement pas aussi accentué que celui des responsables syndicaux. Peut-être aurait-il fallu organiser des rencontres nombreuses, au niveau local, régional et national, entre les personnels de la DGI et de la DGCP et les contribuables.

Peut-être cela aurait-il fait évoluer le vocabulaire des personnels des impôts, de « assujetti » à usager, voire à client, mais ne rêvons pas ; cette évolution possible (je ne garantis rien !) des agents aurait alors pu « contaminer » les responsables syndicaux eux-mêmes.

Quelle concertation ?

Cinquième et dernier point : une large concertation fut engagée dans le cadre de la « mission 2003 ». Ne l'ayant pas vécue, je ne suis pas à même de dire si elle a été conduite efficacement, c'est-à-dire en tenant compte de la probabilité d'une réaction sociale forte à la réforme.
Quelques remarques cependant :

- la concertation est une phase de la réforme qui requiert de la patience, beaucoup de patience. Je ne pense pas que les quatre mois (si je compte bien) qui lui ont été consacrés soient, et de loin, suffisants ; en effet, à mon sens, la concertation remplit trois rôles essentiels : « radar » de détection des opposants et d'identification des passifs et des alliés, outil d'entraînement des alliés ensuite, moyen réversible de négociation enfin ;

- tout d'abord, la concertation comme radar, qui n'est jamais assez large, est un moyen privilégié de repérer les opposants irréductibles (en général une minorité), les opposants constructifs, c'est-à-dire capables d'entendre un discours nouveau, évidemment de répondre par des arguments percutants mais sensés, donnant ainsi prise à une ouverture du dialogue, les passifs prêts à basculer d'un côté ou de l'autre, mais donc probablement sensibles à une argumentation étayée, enfin les alliés qui, même s'ils ne sont pas nombreux, peuvent avoir un effet d'entraînement efficace. En d'autres termes, a-t-on mis en œuvre les enseignements de la sociodynamique ? A-t-on analysé la nature et l'intensité des tensions et leur probabilité de dégénérer en conflits ?
- La concertation est aussi un instrument de négociation, qui a le grand mérite d'être réversible. Autour de groupes de travail, si possible réunissant des personnels alliés, des opposants, des syndicalistes purs et durs, et pourquoi pas des contribuables, on peut faire apparaître des convergences, des accords partiels, aussi des oppositions identifiées, et ainsi mettre bout à bout des éléments, même minimes, de négociation, dont le caractère, affirmé comme réversible dès le début de la concertation, permet d'éviter la « foire d'empoigne ».
- Enfin, la concertation est un instrument d'entraînement ; élargie à des populations que les agents n'ont pas l'habitude de rencontrer, et notamment des contribuables, elle ouvre des perspectives nouvelles et peut ainsi induire des comportements nouveaux face au projet de réforme. Elle permet de réduire le sentiment de peur, de soupçon, voire de mépris que les fonctionnaires des finances ont pu ressentir pendant la préparation de la réforme. Mais, pour cela, il faut que les responsables initiateurs de la réforme soient très présents sur le terrain.

Mon expérience de réformes de bien moindre ampleur m'a montré qu'il ne faut pas fixer de limite de temps trop stricte à la concertation, et que les ministres l'acceptent. En tout cas, dans la réforme qui nous occupe, un an au moins aurait été nécessaire, pour permettre des itérations permanentes et fructueuses entre les groupes de travail et les pilotes de la réforme. L'objectif de toute phase de concertation est en effet d'arriver à un consensus, même très partiel, ou à des avancées même très minimes, ce que les

anglo-saxons appellent « quick wins ».
Les questions sont donc simples : quelles modalités de concertation dans la réforme de Bercy ? Une concertation large, ouverte et patiente n'aurait-elle pas permis de sortir du cercle vicieux « technocratie – corporatisme – refus absolu de la réforme – échec » et de le remplacer par le cercle vertueux « composante sociale en tête de réforme – concertation large et patiente – obtention d'accords limités – mise en œuvre de ces accords – analyse conjointe des résultats – reconcertation – etc. » ? Qu'a-t-on fait des alliés ? Quels opposants constructifs a-t-on fait basculer ?
On me dit que l'on est peut-être en train de passer du cercle vicieux à une esquisse de cercle vertueux : après le retrait du projet, les syndicats, conscients de leurs responsabilités, ont tout de suite demandé « une » réforme, mais à « pas lents ».

En résumé, à partir du moment où l'on dénie toute présence de valeurs positives des opposants à la réforme, il vaut mieux ne pas la faire. Mais j'ai la faiblesse de penser que c'est en général une vision erronée de la situation et, en tout cas, la négation de toute stratégie ou tactique positive.

Conclusions

Que conclure de cette réforme non aboutie, et emblématique ?
Du temps au temps, tout d'abord ; il vaut mieux une réforme réussie dans cinq ans qu'une réforme échouée maintenant.
Dans cette réforme, ce qui a manqué en premier lieu, c'est la volonté politique du Premier ministre pour défendre Dominique Strauss-Kahn, Christian Sautter et les hauts fonctionnaires des impôts. Je pense que le surcoût de l'administration fiscale française (environ 9 milliards de francs) par rapport à ses homologues européens a été jugé négligeable par rapport au risque de voir durablement 100000 fonctionnaires dans la rue.
La composante sociale est presque toujours majeure dans toute réforme importante.
Les opposants à la réforme portent des « valeurs positives » ; tout le problème est de les détecter.
Le « pas à pas » est souvent utile dans les réformes, avec un plan d'ensemble, public, car tout se sait dans notre monde d'aujourd'hui.

La concertation, élément incontournable de tout processus de réforme, requiert du temps et de la patience.

Pour terminer, je ne crois pas que les efforts des ministres et de Thierry Bert aient été inutiles : l'écho médiatique, les doutes qui n'ont pas manqué de s'insinuer dans les certitudes des 135000 fonctionnaires ou d'une partie d'entre eux, laisseront des traces durables ; par-dessus tout, le contribuable a sans doute pris conscience, à cette occasion, de la qualité très perfectible du service fiscal qui lui est fourni. Un prochain réformateur en recueillera les fruits.

VII
RÉFORME ET BUDGET DE L'ÉTAT

L'élaboration du budget de l'État est un acte majeur du gouvernement de la République, et un vote également majeur du Parlement. Il se trouve qu'un virage important vient d'être pris : le Conseil constitutionnel a validé, le 25 juillet 2001, une réforme profonde du processus d'examen de validation et d'amendement du budget de l'État[1]. Le fait que ce texte, qui rangera au placard la trop fameuse ordonnance de 1959, ait été voté par pratiquement la totalité des députés et sénateurs, lui donne une crédibilité rare dans notre monde politique.

Vu par le citoyen « lambda », l'élaboration du budget de l'État français passe par les étapes qui suivent.

Le budget des dépenses

Tout d'abord, le budget des dépenses : le Premier ministre rédige les fameuses « lettres de cadrage », qui indiquent à chaque ministre les limites budgétaires qu'il ne doit pas dépasser, bien entendu en tenant compte des prévisions de croissance et d'inflation des conjoncturistes.
Il s'agit d'un acte éminemment politique, quelquefois avec une pincée de démagogie : la délinquance augmente, un petit coup de pouce aux budgets de l'Intérieur et de la Justice ; la Santé mérite aussi une petite augmentation, car tant qu'on l'a... L'Éducation Nationale aussi parce qu'elle ne dispose pas de suffisamment de professeurs et d'instituteurs, même si le nombre d'élèves diminue constamment. La Jeunesse et les Sports aussi, depuis les succès

[1] J'emprunte une partie de mes informations au journal *Le monde*, numéro du 28 juillet 2001.

des « Bleus ». En revanche, un peu moins pour la Défense [1], depuis que dans les thèmes de manœuvre, l'ennemi ne vient plus de l'est, mais que l'on risque d'être entraîné dans une aventure comme le Koweït ou l'Afghanistan, qui nécessite moins de troupes mais plus de technicité ; un peu moins aussi pour le Logement et les Transports, parce que les Français sont maintenant suffisamment nombreux à être propriétaires de leur logement et que l'on fera de moins en moins de TGV, etc.
Je soupçonne qu'il reste un ministère qui fait la soudure, positive ou négative, parce qu'il n'a pas d'impact sur l'opinion : ne serait ce pas les Affaires Étrangères ?
Finalement, l'État français a bien de la chance de pouvoir commencer par les dépenses. La ménagère, elle, est obligée de procéder de manière inverse : combien le foyer gagne-t-il, et en fonction de ce chiffre, voilà ce que je peux dépenser ou ce que je dois reporter à des jours meilleurs. La ménagère ne dispose pas de la possibilité du déficit budgétaire ; on la voit mal, lorsque le mari rentre au foyer, harassé par une dure journée de labeur, déclarer à la cantonade : « Ce mois-ci, je ferai du déficit budgétaire ».

De plus, et jusqu'à maintenant, ou plus exactement jusqu'en 2006, date d'entrée en vigueur de la nouvelle loi, le budget de l'État est réparti en 850 chapitres différents, qui concernent les crédits affectés à chaque grande administration. Mais ces crédits sont classés par nature de dépenses (rémunérations, informatique, achats divers, subventions, etc.)
En d'autres termes, aucune notion de destination ou d'objectif ou de programme ne leur est affectée. Les emplois budgétisés sont, par exemple, classés par grade, sans aucune référence à la mission à laquelle ils contribuent : impossible d'isoler, au sein du ministère de l'Intérieur, le coût de la mission prévention de la délinquance, pour le mettre en regard du coût de la délinquance pour la collectivité, encore moins de la répartir sur le territoire national ; les dépenses de fonctionnement sont globalisées, dans une opacité peu compréhensible pour les députés et sénateurs.

Ajoutons à cela que l'État ne sait pas combien il emploie de personnel : la Cour des Comptes note que « La présentation de la répartition des emplois faites dans les annexes aux lois de

[1] Voir au chapitre V : l'armée de métier a entraîné en fait un surcoût de plus de 20 milliards, que les événements actuels ne pourront que faire augmenter.

Finances n'est pratiquement jamais sincère, qu'il s'agisse de la répartition par corps et par grade ou de la répartition par service » ; autrement dit, députés et sénateurs n'ont accès qu'à une information « truquée ». Et encore : « Les autorisations budgétaires, qui portent à la fois sur les emplois et les crédits, sont constamment et largement transgressées ». Les emplois que l'on demande aux parlementaires de voter sont en fait souvent financés par autre chose que les crédits qui leurs sont nominalement alloués, à l'aide de quelques « carambouilles » comptables.
J'ose à peine penser à ce qui se passerait si un Président d'entreprise, devant son conseil d'administration, bafouillait à l'heure de répondre à la question : combien de salariés avons-nous ?

Le financement des dépenses

Ensuite, il faut financer ces dépenses. Le contribuable arrive alors, pas tellement de son plein gré, mais poussé par la nécessité de se mettre en règle avec son seigneur et maître, lequel oublie souvent qu'il est aussi au service de la collectivité, et que les impôts sont le prix à payer pour le service de l'État.

Le contribuable peut légitimement se demander « s'il en a pour son argent ».
A l'exception de quelques structures qui ont vocation à s'autofinancer, comme la Sécurité Sociale ou les entreprises publiques qui s'autofinancent, en principe, par leurs recettes[1], tout le reste est fongible, c'est-à-dire que les recettes fiscales sont mises dans un pot commun qui sert à financer de manière indiscriminée les dépenses. Deux exemples : les licences UMTS de téléphonie mobile de troisième génération pour financer les retraites, le lien

[1] A signaler le merveilleux tour de passe-passe qui a consisté à faire passer les dépenses d'investissement de la SNCF directement à la charge de l'État, par le biais de la structure dite RFF (Réseau Ferré Français), opération passée inaperçue, probablement parce qu'elle a été votée en séance de nuit, et qui a comme effet de faire supporter par les contribuables qui ne prennent pas le train une partie des dépenses d'investissement nécessaires aux usagers courants du rail. Le Consortium De Réalisation du Crédit Lyonnais (CDR), obéit à la même logique, avec la circonstance aggravante que les « investissements » de la banque sont à considérer en grande partie comme « perdus corps et biens ».

étant évident. Les prélèvements au profit des communautés européennes, qui viennent en déduction des recettes totales de l'État, sans que le citoyen en ait connaissance : il serait préférable de faire apparaître cette affectation budgétaire clairement, par exemple sous le nom « Impôt de Participation Française à la Construction de l'Europe », bien entendu déductible de l'IRPP, ce qui ferait clairement comprendre au citoyen qu'il a tout intérêt à se mettre dans le sens de la marche vers l'Europe.

Il faut donc répartir les recettes du budget entre les différents impôts : ce n'est pas la matière qui manque. Comme je l'ai déjà signalé, il y a 105 impôts et taxes différents. Quelles règles de répartition adopter ?

La première est, encore une fois, politique : diminuer la souffrance du citoyen, en mettant, au moins apparemment, un bémol considérable sur les impôts directs, les plus douloureux, comme l'IRPP : le contre-exemple de la CSG est significatif et, pour une fois, la politique ne rejoint pas la démagogie, car il s'agit d'une très bonne réforme. Par contre, quand on assimile la CRDS à la CSG, il y a tromperie sur la marchandise, car la CRDS n'est rien d'autre que le règlement par les Français d'aujourd'hui des erreurs de gestion passées de la Sécurité Sociale.

La deuxième est technique ou plutôt magique : plus il y a d'impôts différents, moins chacun d'eux fera individuellement souffrir le contribuable : multiplier les impôts, élargir les assiettes, trafiquer les taux, tout est bon pour cacher la poussière sous la moquette.

La troisième relève du fantastique : faire payer des impôts en faisant croire au citoyen qu'il va gagner de l'argent ; c'est le cas des jeux de hasard, impôt déguisé en promesse de bonheur, rarement atteint, au moins par ce biais.

Enfin, la quatrième relève de l'appel à la solidarité nationale : c'est le cas de l'ensemble des prélèvements obligatoires, à propos desquels nul n'est sûr que la solidarité sera payée en retour de responsabilité par ceux qui en bénéficient : qui peut assurer que les chômeurs assistés font effectivement tout ce qu'il faut pour sortir de leur situation, c'est-à-dire retrouver du travail ?

J'ai oublié de dire que, dans mon modeste entendement, la première variable que l'on fixe est le déficit budgétaire. Bien

entendu, ce n'est pas l'État qui le paye, mais le contribuable, sous forme de remboursement de la dette de l'État qui est, sauf erreur de ma part, le deuxième poste budgétaire après l'Éducation Nationale. Joli cadeau pour nos enfants !

Après allers et retours avec les ministères, le budget peut alors être présenté au parlement et voté. Le contribuable observe ce rituel avec intérêt, mais sans passion. S'il est curieux, il notera que la communication officielle (pas celle du Journal Officiel, mais celle de la rue, la vraie) ne distingue généralement pas la part de chaque budget qui est consacrée au fonctionnement, c'est-à-dire celle qui sert, pour l'essentiel, à payer les fonctionnaires, de celle qui est dédiée aux investissements, c'est-à-dire celle qui est réellement porteuse de changement et de réformes. Mais le contribuable est peu concerné par les grands projets de l'État, sauf quand il se trouve qu'un projet de ligne TGV passe au milieu de son jardin ou que sa maison risque de se trouver juste sous les pistes du nouvel aéroport parisien, là où les réacteurs font le plus de bruit.

Enfin, pour en terminer sur les pratiques budgétaires actuelles de l'État français, le citoyen n'est pas averti, en général, d'une autre particularité du budget de l'État français : il est, du fait de l'ordonnance de 1959 et jusqu'à maintenant, annuel, sauf exceptions très limitées, dont les « lois de programme », qui traduisent le fait qu'il est difficile de budgéter les grandes réformes sur un seul exercice. En passant, je remarque que l'État allemand autorise des budgets pluriannuels, bien que, jusqu'à maintenant, il n'ait pas beaucoup utilisé cette possibilité, et que l'État anglais les pratique effectivement depuis longtemps.

Cette interdiction de budgets pluriannuels est une conséquence indirecte de l'article 40 de la Constitution, interdisant aux parlementaires de présenter des amendements alourdissant les dépenses de l'État. Précaution légitime, mais qui devient de plus en plus difficile à respecter, face à des plans d'action gouvernementaux qui s'inscrivent nécessairement dans la durée.

Plus généralement, comment peut-on mettre en scène une vision, idéologique ou non de la société, en ne disposant que de cet instrument, utile mais insuffisant, qu'est le budget annuel ?
L'État américain pratique depuis longtemps des approches comme la RCB (Rationalisation des Choix Budgétaires), ou le BBZ (Budget

Base Zéro), et les entreprises, publiques ou privées mettent en œuvre depuis longtemps des approches comme la planification stratégique qui, évidemment, implique des budgets pluriannuels.

Enfin, la réforme vint

Le Conseil constitutionnel a donné son aval à la loi organique relative aux lois de finances, probablement parce que le projet de loi ne portait pas atteinte à l'article 40 de la Constitution, en le contournant habilement. Pas moins de 36 tentatives d'abrogation avaient déjà eu lieu. En 1998, la promotion « Valmy » de l'ENA[1] avait publié un livre dans lequel le sujet de la pluriannualité du budget de l'État était abordé de manière complète. L'idée majeure que j'en avais retiré est qu'il ne s'agissait pas d'une lubie d'énarques en mal de célébrité, mais bien d'une approche raisonnable permettant de dénouer la contradiction dans laquelle se trouvent les politiques, de parler de moyen et long terme avec des capacités budgétaires de court terme.

Que propose la nouvelle loi ?

Tout d'abord de « permettre aux Français de savoir à quoi servent leurs impôts[2] » : des budgets plus lisibles par les parlementaires, et même par le citoyen lambda, des comportements des administrations plus clairement orientés vers les besoins des usagers, ou clients, si l'on préfère, des fonctionnaires plus libres d'utiliser les deniers publics, dans le cadre d'objectifs clairs.

Ceci vient d'une vraie novation : le passage d'une logique de consommation de moyens à une logique de résultats. Au lieu de structurer le budget de l'État par nature de dépenses, on va le structurer par grandes missions, au nombre de 150 à 200, ce qui est mieux que 850 postes budgétaires par nature, comme par exemple le coût des ingénieurs en chef des Ponts et Chaussées pour le ministère de l'Équipement. De plus, au sein d'une mission ou d'un programme, le responsable pourra affecter les crédits à son gré, pour une meilleure efficacité de la mission qui lui aura été

---

[1] *La Réforme de l'État*, Promotion Valmy de l'ENA, Paris, 1989, chapitre III.

[2] Interview de Florence Parly, Secrétaire d'État au budget, dans le numéro du journal *Le Monde*, déjà cité.

confiée, entre les dépenses de fonctionnement, les dépenses de personnel et les investissements ; mais, bien entendu, il aura à rendre des comptes par rapport à des objectifs ou des indicateurs de performance.

Ainsi, le ministère de la Justice se verra assigner trois grandes missions : la juridiction, l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse. Indicateurs : le taux de suicide dans les prisons, le taux d'incarcérations provisoires se terminant par un non-lieu, les plaintes sans réponse, etc.

Les entreprises ne fonctionnent pas autrement : de plus en plus, elles s'organisent le plus souvent par projet ou programme, et jugent les responsables correspondants sur des résultats et non sur le fait qu'ils aient ou non consommé les moyens qui leur étaient alloués.

Moins public, mais tout aussi important, est le fait que l'on va profiter de cette réforme pour introduire la comptabilité analytique dans l'État : il s'agit du système « ACCOR », que j'ai déjà évoqué, et qui permettra de ventiler les charges et les recettes non plus par chapitre comptable, mais par destination ou, mieux, par mission. C'est d'ailleurs ce qui explique en partie qu'il faille cinq ans pour mettre en place la nouvelle procédure budgétaire.
Bien entendu, cela nécessitera d'imputer les charges de personnel par mission. Jean-Pierre Weiss, Directeur des ressources humaines du ministère de l'Équipement (100000 personnes) m'indiquait ainsi qu'il lui faudrait ventiler les coûts correspondants entre transports maritimes, autoroutes, aéroports, etc., mais que cela ne l'effrayait pas ; il était plus inquiet pour les préfets.

Si je me suis intéressé à cette réforme, en débordant du processus vers le contenu, c'est qu'elle pose des problèmes de méthode tout à fait intéressants.

S'agit-il d'une réforme ?

Oui, et elle est très ambitieuse puisqu'elle introduit enfin une certaine cohérence entre le discours des politiques et les moyens dont ils disposent. Mais je la qualifierai plutôt de rénovation, tant elle impose de prendre une « vue d'hélicoptère » des pratiques de

gestion de l'État, et d'envisager des refontes complètes d'une multitude de textes de lois.

Que peut-on dire du processus de réforme ?

Le débat public en a été pratiquement absent, mais les parlementaires ont, pour une fois, joué leur rôle. C'est Laurent Fabius qui, le premier, en 1998, lance l'idée de réviser ce qu'il appelle « la Constitution Financière de la France ». Puis, le rapporteur du budget à l'Assemblée nationale, socialiste lui aussi, critique les errements de la dépense publique. L'épisode de la « cagnotte » fait passer le débat dans l'opinion des Français, qui n'y comprennent pas grand chose, mais sont néanmoins intrigués. C'est sans doute à ce moment-là que l'on aurait pu lancer un véritable débat public. Ce n'a pas été le cas, mais il faut reconnaître que les parlementaires ont eu ensuite les bons réflexes.

Laurent Fabius est nommé à Bercy, ce qui crée les conditions favorables, et propose une « fenêtre de réforme » grande ouverte ; une commission spéciale est rapidement créée, et auditionne politiques de tous bords, experts, et même représentants de la société civile[1]. Elle consulte également d'anciens hauts fonctionnaires ayant « pantouflé » dans le privé, et mobilise les hommes en charge du budget dans les différents ministères. Elle met dans son jeu la Cour des comptes, qui approuve le processus. Enfin, elle dépose un projet de loi de réforme de l'ordonnance de 1959, au terme d'un processus mené « tambour battant », mais en même temps conforté par une consultation très large. La droite se range derrière la gauche, notamment pour admettre que l'on ne modifiera pas l'article 40 de la Constitution, mais que l'on en fera une lecture souple, remplaçant les crédits budgétaires par nature par des crédits par mission.

Si l'on excepte l'absence de débat public, voilà un processus de réforme modèle.

---

[1] Dans cette réforme, essentiellement technique, on aurait pu comprendre, sinon approuver, que les hauts fonctionnaires en charge se passent d'avis extérieurs à l'État. Ils ne l'ont pas fait, alors qu'on se demande encore auprès de qui Martine Aubry a recueilli des avis sur les 35 heures.

Mais le plus dur reste à faire, c'est-à-dire l'exécution.

Quelles obligations vertueuses entraîne cette réforme ?

Tout d'abord, l'obligation pour les hommes politiques qui nous dirigent de présenter un discours programmatique centré sur les missions de l'État, les objectifs correspondants et les résultats attendus, et qui soit projeté dans un avenir suffisamment lointain pour que les changements de société qu'il propose soient crédibles, mais suffisamment proche pour que le citoyen contribuable puisse espérer en voir la réalisation, pour lui et ses enfants (s'ils ne sont pas trop jeunes) : encore un compromis opérationnel difficile à trouver, mais c'est bien ce que l'on peut attendre des politiques, plutôt que des cadeaux à leurs électeurs.

Ensuite, il est évident qu'une telle réforme ne peut faire l'économie d'une vision globale : qui est concerné par la réforme ? Les hommes politiques évidemment, mais pas seulement : les hauts fonctionnaires, les personnels de Bercy en particulier et des autres ministères en général, les responsables des grandes entreprises publiques, et même les citoyens qui y verront l'occasion d'accorder un peu plus de crédibilité aux hommes politiques.

Cette réforme, dans sa mise en œuvre, pourra-t-elle se passer d'une large concertation préalable avec les parties prenantes citées ci-dessus ? Bien sûr que non, au risque de ne pas voir à temps les blocages qui ne manqueraient pas de se produire dans le cas contraire.

Quels textes de loi, décrets ou circulaires ministérielles, vont être touchés ou supprimés par cette réforme ? Evidemment un grand nombre. Il faudra veiller à ne pas dénaturer les finalités initiales de la réforme : lisibilité du budget, non seulement pour les hommes politiques et les hauts fonctionnaires, mais aussi pour le citoyen, transparence, expression claire des missions, des moyens affectés et des résultats attendus.

Pourra-t-on faire plaisir à tout le monde ? Sûrement pas, car la réforme obligera les hommes politiques à définir des orientations claires dans leur vision à moyen terme.

Faudra-t-il faire des études de faisabilité, aux différentes étapes de mise en œuvre ? Bien sûr, car le problème est complexe, et le

résultat sera fait des réactions d'une multiplicité d'acteurs, quelquefois imprévisibles, et que pourtant il faudra essayer de prévoir. On se souviendra de ce que le coût de ces études ou de ces investissements sera du second ordre par rapport au coût d'un échec.

La réforme envisagée pose-t-elle des problèmes d'organisation complexes ? Bien sûr : c'est à ce moment qu'il faudra que le réformateur se mette à la place de tous les acteurs concernés par la réforme, pour éviter qu'elle ne se transforme en carcan administratif et juridique. Il faudra éviter la redoutable « usine à gaz ».

Comment gérer un processus de réforme aussi ambitieux et complexe ? Comme un grand projet industriel ou financier, c'est-à-dire avec une définition claire des responsabilités, le fait qu'elles soient transitoires ne dispensant en rien le réformateur de les préciser ; avec des procédures de décision formalisées ; avec un planning rigoureux, non seulement des temps, mais aussi des moyens et bien sur des coûts.

Quelle communication sur la réforme ? Bien entendu explicative pour les acteurs directement concernés, portant à la fois sur les finalités de la réforme et sur ses modalités, mais également « vendeuse » pour le grand public, avec comme but de lui expliquer comment la réforme transformera en partie la vie politique et économique de notre pays.

Je reconnais que le choix de la bonne équipe de réforme est le problème le plus difficile. Entre maintenant et 2006, année de lancement de la réforme, il y aura du travail, beaucoup de travail, avec des interlocuteurs multiples, pas tous forcément acquis. Il sera sans doute difficile de succéder à Sophie Mahieux[1], qui a conduit tout le processus avec talent jusqu'à maintenant. On peut suggérer à l'État de lui confier la poursuite du processus. Souvenons-nous à ce propos que l'effet d'annonce ne vaut pas réforme.

[1] Directrice du Budget au Secrétariat d'État au Budget, et ex-directrice du cabinet de Florence Parly.

Souvenons-nous aussi que le réformateur ne doit pas être et ne peut pas être un homme seul : il doit être à tête d'une équipe, multidisciplinaire, soudée, et protégée par une volonté politique sans faille, notamment, dans ce cas, du Premier ministre et du ministre des Finances. Il doit pouvoir s'appuyer sur une logistique et une organisation solides. Enfin, tous les dossiers ayant un rapport avec la réforme devront lui être ouverts sans restriction.

Bon vent à cette bonne réforme !

Soyons optimistes : il s'agit d'une bonne réforme, bien née, à laquelle il faut souhaiter bon vent.

VIII
LEÇONS TIRÉES DE RÉFORMES FAITES À L'ÉTRANGER[1]

[1] Bon nombre de ces exemples sont extraits du chapitre X, tome II, de *La Réforme de l'État*, par la promotion « Valmy » de l'ENA, à la Documentation française, Paris, 1999.

Il est évidemment très difficile de donner une vision complète des processus de réforme mis en œuvre hors de l'Hexagone. Je me limiterai donc à quelques considérations générales illustrées par des exemples, en restant dans le champ des réformes mises en œuvre par les États. Je m'attarderai plus longuement sur les cas, particulièrement instructifs, des États-Unis, de l'Italie et de l'Espagne.

Considérations générales

La liste des États qui ont traversé de profonds changements dans les quatre dernières décennies est très longue : l'Afrique du Sud et la fin de l'apartheid, le développement accéléré de l'économie chinoise, la confirmation de l'Inde comme grande puissance, les années difficiles du Japon, le chemin continu vers moins d'État pour les États-Unis, la confirmation de la démocratie au Brésil, l'unification allemande, la transformation de l'Italie, le discrédit croissant de la monarchie au Royaume-Uni, la fin du franquisme et l'émergence forte des « autonomias » en Espagne, l'éclatement de l'empire de Russie, etc.
La dernière grande transformation qu'a subie la France remonte à plus de quarante ans, sous le choc conjugué de la guerre d'Algérie et de la perte complète de crédibilité des institutions de la quatrième République.

De tous ces États, c'est donc en France que la dernière crise de déclenchement des transformations et de « déstockage des réformes » est la plus ancienne, et ceci est déjà probablement une première explication à la lenteur comparée de transformation de l'État en France par rapport à celui de la plus grande partie des autres États.

Une autre explication vient sans doute du fait que nombre de ces États ont été guidés, pendant leur transformation, par de véritables « porteurs de réformes » : Nelson Mandela, Deng Xiaoping, Bill Clinton, Helmut Kohl, Margaret Thatcher, John Major et Tony Blair, Gorbatchev et Yeltsine, Juan Carlos de Borbon, Felipe Gonzalez et Jose Maria Aznar, etc. Nul doute que tous ces dirigeants étaient porteurs d'une véritable vision de leur pays.
Que nous a montré la France pendant ce temps, après la disparition du Général ?
L'absence de grandes crises n'a pas, il est vrai, favorisé l'apparition de personnalités porteuses de réformes. Nous avons tout au plus eu des porteurs d'idéologie. De plus, le fossé existant entre les deux tendances dominantes, gauche et de droite, probablement plus profond que dans la plupart des autres pays, fait que l'un défait les réformes de l'autre et réciproquement, phénomène qui ne se constate, avec cette ampleur, qu'en France.
Si l'on regarde attentivement la liste des États qui se sont profondément réformés, on remarque que beaucoup d'entre eux sont des États fédéraux, dans lesquels le dialogue entre le pouvoir central et les pouvoirs décentralisés, régions ou autres, est très porteur de réforme. Le cas de l'Espagne est particulièrement révélateur, l'émergence des régions autonomes étant à la source de la plupart des grandes réformes faites dans ce pays. En Allemagne, la moitié des lois nécessitent l'accord des régions, les Länder ; faut-il en conclure que le centralisme est un des grands ennemis des réformes ? Je ne suis pas loin de le penser.

Quelques exemples de processus de réformes hors de nos frontières

Quelles sont les principales caractéristiques des processus de réforme mis en œuvre hors de nos frontières ?

Difficile d'en faire une synthèse.

Je ne reviens pas sur le fait que l'existence de crises graves ont théoriquement rendu les réformes plus faciles qu'en France, ni sur les porteurs de réforme ; mais je vais donner quelques exemples portant sur les processus de réforme hors de nos frontières.

Je note déjà que, dans de nombreux pays développés, la conduite du changement et donc aussi des réformes, est non seulement un

sujet de recherche, mais encore un enseignement officiel dans les institutions préparant les hauts fonctionnaires. C'est par exemple le cas aux États-Unis, à la Kennedy School of Administration ou à la SSPA italienne ou dans les deux grandes universités britanniques ; à l'ENA, point de chaire de conduite du changement.

Société civile, concertation et débat public

Le « Board of technology » danois pose la question suivante[1] : « N'y a-t-il pas un paradoxe majeur pour la démocratie qu'une minorité d'experts et de décideurs bien informés soient seuls à déterminer ce qui va influencer la vie quotidienne de tous ? ».
La question mérite d'être posée, et elle induit une autre question, celle de la concertation et du débat public dans les réformes. Cette question de cet organisme officiel danois introduisait une pratique qui s'est largement répandue dans bon nombre de pays, sous le nom de « conférences publiques de consensus » ; la France s'est intéressée tardivement et modestement à cette approche.

Au Québec, il y a un mécanisme mettant en œuvre, dans le domaine de l'environnement, une « expertise d'État indépendante », sous forme du « Bureau des audiences publiques sur l'environnement », ainsi que par le détachement par l'administration de fonctionnaires auprès du débat public, pour donner un avis, favorable ou non, y compris sur des réformes que leur administration n'a pas fait ou n'a pas voulu faire. En France, « l'absence de statut officiellement indépendant des experts de l'administration est une des faiblesses face à l'exigence démocratique[2] ». Formulation un peu abrupte, mais il est vrai que le statut français de la fonction publique n'encourage pas beaucoup les fonctionnaires à faire preuve d'indépendance d'esprit.

Structures responsables, et pactes

En Angleterre, la création des agences exécutives (next steps agencies), en rupture totale avec les modes traditionnels de

---

[1] Serge Vallemont, *Le Débat public : une réforme dans l'État*, aux éditions LGDJ, Paris, 2001, p. 119.
[2] Serge Vallemont, ouvrage cité, p. 60.

fonctionnement de l'administration britannique, a eu pour but de créer des conditions favorables de réforme en liant la responsabilité de ces agences à un objectif définissable, clair et mesurable, comme les prestations sociales, l'entretien des routes principales ou la gestion des prisons. Même si certaines se sont soldées par des échecs, l'idée d'associer clairement une structure à une mission et à un cap de réforme est novatrice. C'est un peu l'idée des Autorités Administratives Indépendantes en France. Mais, d'une part, elle ne sont pas encore très nombreuses ; d'autre part, la novation qu'elles représentent conduit à ouvrir la « boite de Pandore », en créant par exemple l'ACNUSA[1], pour gérer les problèmes induits par les nuisances aéronautiques. Les Anglais ont eu la sagesse de ne créer les agences exécutives que pour des sujets dans lesquels le dialogue direct entre l'État et ses interlocuteurs, du fait de son importance ou de sa complexité ou de la nécessité d'arbitrages, nécessitait une structure spécifique. L'État français a-t-il réellement besoin d'un tel subterfuge pour montrer qu'il est concerné par les nuisances sonores subies par les riverains de Roissy ou d'Orly ? Je reviendrai sur ce sujet important des « AAI ».

Toujours en Angleterre, et dès 1989, la réforme de la fonction publique a été considérablement soutenue par la création d'un poste nouveau, « d'Efficiency Adviser », que l'on peut traduire (librement) par « responsable de l'efficacité de la mission ». Directement rattaché au Premier ministre, il est responsable personnellement et tout à fait publiquement des résultats de la réforme. En France, quand une réforme réussit dans l'administration, elle a de nombreux pères ; quand elle échoue...[2]

L'Irlande offre un exemple remarquable d'une politique de pactes sociaux sur la lutte contre le chômage, stables sur la durée[3].
C'est au sein d'une structure commune au patronat, aux syndicats et à l'administration, et où figurent aussi les fermiers, très

---

[1] Autorité de Contrôle des Nuisances Sonores Aéroportuaires.

[2] Il est vrai qu'il y a eu des hommes providentiels, qui n'ont pas eu peur de voir leur nom associé à une réforme, comme Michel Bon pour France Télécom ou Christian Blanc pour Air France, ou d'autres qui ont volé au secours de la victoire, comme Raymond Forni, Président de l'Assemblée nationale, à propos de la réforme du processus d'élaboration et de présentation aux députés du budget de l'État.

[3] Lire *Réduction du chômage : les réussites en Europe* de Jean-Paul Fitoussi et Olivier Passet, à La Documentation française, Paris, 2000, pp. 191-195.

importants dans la « verte Erin », et des représentants de la société civile que s'élaborent les diagnostics, par conséquent partagés : cette structure, le National Economic and Social Council (NESC) élabore aussi des stratégies globales de moyen terme, que l'on peut considérer comme des caps de réforme.
La traduction opérationnelle de ces stratégies s'appuie sur la notion de contractualisation : engagement de modération de la demande salariale, aussi bien pour le secteur public que pour le secteur privé, contre engagement de l'État en matière de fiscalité, de protection sociale et de services publics, tout ceci formalisé par le « Programme for National Recovery » 1987-1990.
Ce pacte a été et est constamment renouvelé et réactualisé, jusqu'au dernier accord de février 2000 : bel exemple d'un consensus sur la durée entre les politiques, les entreprises, les partenaires sociaux et la société civile.
Existe-t-il en France une structure comparable au National Economic and Social Council, capable, sur de grands sujets de réforme, de procéder à un « diagnostic partagé » ? Les structures paritaires ont déjà bien du mal à vivre dans leur « espace contractuel » sans que l'État vienne y fourrer ses gros sabots.

Expérimentation et perfectionnisme

Aux États-Unis, les « Sunset laws » sont des modes d'expérimentation législative sur lesquelles je reviendrai. C'est dans ce même pays que les études d'impact, obligatoires, sont très généralement sous traitées à des organismes extérieurs ou à des consultants.
Cela est tellement peu fréquent dans la culture française qu'il a fallu l'aval du Conseil constitutionnel pour autoriser l'expérimentation : « possibilité d'expériences comportant des dérogations aux règles définies de nature à permettre au législateur d'adopter, par la suite, au vu des résultats de celles-ci, des règles nouvelles[1] ». A noter la rédaction plus que prudente, qui ne parle pas, sauf si cela m'a échappé, de loi expérimentale[2].

---

[1] Décision du Conseil constitutionnel du 28 juillet 1993.
[2] On lira avec intérêt le premier numéro (janvier – mars 2000) de la *Revue française des affaires sociales*, et notamment l'article de Vanessa Perrocheau intitulé : « l'expérimentation, un nouveau mode de création législative » ; on y trouvera aussi des exemples dans le domaine de la santé, comme L'expérimentation de la

Le perfectionnisme, peu compatible avec l'expérimentation, n'est pas souvent un bon guide pour les réformes : ainsi, dans la plupart des pays d'Europe centrale, et notamment en Hongrie et en Slovaquie, les réformes locales, et en particulier la création d'autorités locales autonomes, ont constitué un progrès incontestable.
Mais, en même temps, les administrations centrales ne se sont pratiquement pas réformées. Gageons qu'un réformateur perfectionniste et ennemi de l'expérimentation n'aurait pas admis que l'on ne puisse réformer qu'une partie de la chaîne administrative. Et pourtant, les tentatives de recentralisation conduites par les administrations centrales ont souvent rencontré une forte opposition populaire ; souvenons-nous qu'une réforme est le plus souvent « para-rationnelle ».

Encore plus spectaculaire : en Allemagne, et plus précisément en Bavière, la loi qui régit le fonctionnement des communes a été modifiée pour leur permettre de déroger temporairement et avec l'autorisation du ministre de l'Intérieur (ouf !) au droit organisationnel, fiscal et budgétaire dont elles relèvent, afin de leur permettre d'expérimenter en bordure de la loi en bénéficiant d'un droit souple. Ceci découle d'un constat souvent vérifié que les avancées en matière de réforme se sont souvent produites quand la règle juridique a perdu du terrain par rapport à l'incitation et à l'initiative. Trente communes de Bavière ont déjà utilisé cette possibilité, et le ministre de l'Intérieur trouve que ce n'est pas assez[1].

C'est d'ailleurs aussi en Bavière que les Landkreise (départements ou plutôt arrondissements) ont choisi, sur la base d'une enveloppe programmatique commune très souple, de conduire chacun une réforme différente, de l'évaluer et de mettre en commun les résultats. Vive le fédéralisme dans le fédéralisme !

« prestation dépendance ». Enfin, sont présentés des exemples intéressants d'application de l'évaluation par expérimentation de politiques d'aide à l'emploi, aux États-Unis et dans les pays scandinaves.

[1] Ceci est facilité par la rédaction de la Constitution de la République de Bavière, qui indique, dans son article 11, alinéa 4, que : « L'autonomie administrative des communes sert à organiser la démocratie en Bavière du bas vers le haut », in *La Réforme de l'État.*

J'ai déjà signalé le cas exemplaire de monsieur Evencio de Paz, proviseur d'un collège difficile à Gonesse, qu'il a complètement redressé, en travaillant en bordure de la loi, notamment sur le calendrier et les horaires scolaires, cas tellement exceptionnel qu'il a été présenté dans un forum particulièrement intéressant d'un parti politique, le RPR.

Enfin, dans le domaine, inséparable de l'expérimentation, de l'évaluation des politiques et des réformes publiques[1], « le retard de la France sur l'étranger [...] concerne essentiellement l'utilisation des conclusions dans les processus de décision », c'est-à-dire dans l'essentiel. Dans certains pays anglo-saxons, l'évaluation est directement liée aux objectifs d'efficacité de la gestion publique, et pilotée par des autorités incontestables : ministère des Finances, Cour des Comptes, etc. En Allemagne, c'est à des consultants ou à des universitaires que l'on demande en général d'évaluer les politiques publiques et donc les réformes.

Les États-Unis et les « sunset laws »

Le processus mis en œuvre aux États-Unis sous le nom de « sunset laws » mérite qu'on s'y attarde : de quoi s'agit-il ?
C'est un mécanisme législatif plus léger et plus souple que les lois fédérales, par lequel la création de certaines entités ou agences ou programmes publics est faite par un texte ayant valeur de loi, la « sunset law ». Ce texte porte l'obligation d'un examen périodique par des experts extérieurs. Cet examen périodique, qui figure donc dans les statuts de l'organisme dès sa création, peut conduire soit à des recommandations, soit à l'arrêt de l'activité de l'agence ou du programme. En tout état de cause, la poursuite de l'activité doit être confirmée par un acte législatif.
Il s'agit donc bien d'une démarche expérimentale, puisque l'extinction de la structure ou de l'agence créée est prévue dans ses statuts : c'est la « sunset law » (loi du crépuscule) qui décide de la « self-destruction » de l'agence, à moins que l'examen périodique débouche sur une loi déclarant que l'expérience mérite d'être poursuivie.
C'est le Congrès qui décide d'appliquer ce mécanisme de réserves permettant d'interrompre l'existence d'une agence fédérale qui

[1] *La Réforme de l'État*, ouvrage cité, p. 829.

s'écarterait par trop des objectifs initiaux. Mais la production de ces textes législatifs est élargie au pouvoir judiciaire ou au pouvoir des États, avec une définition très souple.
Ce processus découle aussi du constat que les lois subsistent souvent bien après les circonstances qui lui ont donné naissance. Il invite ainsi le législateur a procéder à un nettoyage périodique de l'appareil législatif.
Il s'applique aux agences et programmes d'État, fédéraux ou non, qui font l'objet préalablement d'un « repeal schedule » (plan d'abrogation) ; l'application en est large.

Quelques principes régissent ce mécanisme :
- les programmes et les agences soumis à ce processus de « sunset law » doivent automatiquement cesser leur activité, à moins d'être effectivement « recréés » par une loi ;
- le processus d'évaluation du programme ou de l'agence doit être périodique, par exemple chaque 7 ou 9 ans ;
- toutes les innovations doivent être faites lentement, et le « sunset mechanism » doit être introduit progressivement ;
- les programmes et agences relevant du même domaine doivent être examinés simultanément, afin de développer la coopération et la consolidation ;
- les propositions d'application du mécanisme doivent établir les critères qui guideront le processus d'évaluation ;
- les travaux d'examen périodique doivent être présentés sous forme d'un rapport permettant aux décideurs de prendre les décisions adéquates en exerçant simplement leur bon sens ;
- le comité en charge de l'évaluation doit être périodiquement réorganisé, une rotation étant aménagée entre ses membres ;
- des « garde fous » doivent être mis en place pour éviter un arrêt arbitraire de l'agence ou du programme, et protéger le personnel qui serait éventuellement déplacé ;
- l'accès du public et les auditions correspondantes constituent un aspect essentiel du processus.

Entre 1976 et 1981, des « sunset laws » ont été adoptées dans 36 États américains ; dans huit de ces États, ces lois ont été repoussées.

Le processus des « sunset laws » a plusieurs grands objectifs :
- éliminer les lois ou les règlements ou les structures obsolètes ;
- gagner du temps, notamment dans les situations d'urgence ;

- réduire les excès de réglementation et diminuer le nombre de lois, dont le parcours de mise en œuvre est complexe, aux États-Unis comme en France ;
- faciliter l'expérimentation des petites réformes ;
- identifier les programmes qui se superposent, ou plus simplement qui coûtent plus cher que prévu ;
- définir un modèle d'organisation des agences gouvernementales : périodicité des réunions, composition des bureaux et collèges, rémunérations, quorums, etc. ;
- diminuer, par la non permanence, les risques de collusion entre les administrateurs des agences et les acteurs des domaines qu'elles sont censées réglementer ;
- responsabiliser les dirigeants des agences,
- donner un large accès au public dans le processus.

Les domaines d'intervention de ce mécanisme de « sunset laws » est très vaste, depuis le programme de lutte contre la violence domestique du Colorado, jusqu'au Bureau de l'Aéronautique Civile, disparu à la suite du « Civil Aeronautics Board Sunset Act » de 1984, libéralisant complètement l'industrie du transport aérien civil aux États-Unis.
Ce mécanisme a reçu une application récente et particulièrement significative après les attentats de New-York et de Washington : compte tenu de l'urgence des mesures législatives de sécurité à adopter, le Congrès, à la quasi-unanimité, a accepté que les lois soient votées avec un débat réduit et un processus court. Mais, pour se prémunir contre le risque de lois défectueuses, il a introduit dans ces lois des « sunset provisions », c'est-à-dire des réserves imposant un réexamen des lois en 2003 et 2006, la poursuite de leur validité étant soumise à un vote[1].

Tout n'est pas parfait et, par exemple, la Commission sur le marché des options sur matières premières, soumise au processus des évaluations périodiques des « sunset laws », n'a pas empêché cet organisme de voir croître et embellir ses effectifs et ses coûts. Le Président Clinton a quand-même signé sa prolongation jusqu'en 2000.
Mais les « sunset laws » ont une longue et honorable place dans l'histoire des États-Unis, comme par exemple la loi ayant créé un Conseil indépendant pour analyser les erreurs de l'exécutif,

[1] Informations extraites du journal *The Sentinel*, du 24 septembre 2001.

périodiquement révisée par le Congrès, jusqu'à ce que cela n'apparaisse plus nécessaire. La loi disparut alors de sa belle mort, sans que personne ne la regrette.

Mais il s'agit d'un exemple intéressant de processus expérimental de réforme ; il relativise la respectabilité des structures et agences créées par l'État, et protège contre l'inadaptation progressive des lois, le droit étant souvent précédé par les faits. On aimerait bien voir cela en France où l'on a tant de mal à décréter l'obsolescence des lois ou des impôts, et dont l'application aux Autorités Administratives Indépendantes serait la bienvenue, pour faire disparaître, par exemple, bonne partie des critiques du Conseil d'État sur les « AAI ».
Jean-Pierre Weiss[1] m'indiquait d'ailleurs que l'on pourrait aussi appliquer cette procédure de « sunset » chaque fois que l'administration invente une nouvelle procédure. Au bout d'un certain temps, il faudrait que la procédure soit confirmée ou « sunsetted ». C'est en voulant mettre tous les formulaires du ministère de l'Équipement sur Internet qu'il avait constaté que, sur 200, on pouvait en éliminer 80 pour cause d'obsolescence, d'où l'utilité d'un mécanisme de « nettoyage », objectif majeur des « sunset laws ».

Résultats et premières conclusions

Quant aux résultats de ces processus de réforme innovants, dont les « sunset laws » ne sont, pour les États-Unis, à l'origine que d'une petite partie, l'administration Clinton a réduit ses effectifs de plus de 15%, en pratiquant par exemple le « buy out » ou pécule pour quitter l'administration, en renversant de plus la proportion entre les personnels en contact avec les clients, en termes bancaires le « front-office », qui sont passés de un tiers à deux tiers des effectifs, au détriment du « back-office ».

Le ministère des Finances des Pays-Bas a diminué ses effectifs de 25% tout en diversifiant considérablement le recrutement des responsables et en recourant à des personnalités ayant une expérience significative du privé.

---

[1] DRH du ministère de l'Équipement, déjà cité.

La Nouvelle Zélande a réformé son État en faisant passer le nombre de ses fonctionnaires de 86 000 à 34 000 (plus d'un million de fonctionnaires en « équivalent français »).

Les effectifs de l'administration publique britannique sont en constante diminution depuis Margaret Thatcher.

Que conclure de ces pratiques de réforme ?
Essentiellement que la réforme est une espèce qui ne se développe bien qu'en milieu ouvert : par le consensus, par les pactes, par la contractualisation, par la possibilité d'expérimenter, par l'intervention, à tous les stades de la société civile, par l'apport d'experts ou de consultants extérieurs aux administrations, enfin, par l'initiative d'acteurs capables, pour autant qu'on leur en donne la possibilité, de se situer en bordure de la loi ou de la réglementation.

Je vais maintenant m'attarder sur les cas de l'Italie et de l'Espagne, deux pays latins comme nous.

La transformation de l'État italien[1]

L'Italie d'aujourd'hui est un pays moderne, son économie se réveille, la consommation est en hausse, les investissements étrangers reviennent, l'inflation est contrôlée ; bref, l'Italie s'est mise au diapason économique de l'Europe. Elle affronte avec décision ses deux grands défis : le système des retraites, insupportable pour les finances publiques, et le retour à la surface de l'économie souterraine, qui représente entre 20 et 30% du PIB.

Souvenons-nous pourtant du choc qui, au début de la dernière décennie du siècle dernier, a été, je crois, le « phénomène déclencheur » de la réforme de l'État italien : l'opération « mani pulite » (mains propres) qui a complètement achevé de décrédibiliser l'État et les hommes politiques. Si l'on ajoute à cela que l'État était en quasi situation de cessation de paiement du fait d'un déficit budgétaire hors normes et d'une dette publique qui

[1] Ce sous chapitre doit beaucoup à la contribution de Franco Bassanini, intitulée « Italie : notre révolution silencieuse », dans *Notre État*, aux éditions Robert Laffont, Paris 2000.

atteignait 125% du PIB en 1994[1], que l'administration italienne manifestait une inefficacité extraordinaire, doublée d'une corruption généralisée, que les services publics fonctionnaient remarquablement mal (les Postes, les Chemins de fer notamment), que l'inflation était le double de la moyenne des autres pays : l'Italie était l'homme malade de l'Europe.
La situation de « dos au mur », particulièrement favorable à l'éclosion des réformes, était créée.

Quelles sont les caractéristiques de la situation italienne qui ont permis le redressement et la transformation de l'État italien ?

Tout d'abord des centrales syndicales responsables et représentatives, et un mouvement syndical nettement moins émietté et plus représentatif qu'en France, comme on l'a vu au XIIème congrès de la Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL). C'est l'ère de la concertation (« concertazione »), sorte de contrat passé entre les syndicats et l'État, échangeant la sauvegarde du pouvoir d'achat face à l'inflation, contre l'assainissement des finances du pays.

Ensuite, des gouvernements qui, de 1992 à 1996, commencent à réfléchir sur le redressement du pays : rôle de l'État, fonctionnement de l'administration, efficacité des services publics, décentralisation, sont les principaux sujets de réflexion, concrétisés notamment par l'élection des maires au suffrage universel direct. Mais la légitimité du pouvoir dans cette période restait très marquée par les errements antérieurs.

Le véritable démarrage de la transformation de l'État fut donné, en 1996, par la victoire de la « Coalition de l'Olivier », qui avait placé en tête de son programme les réformes de l'État, de l'administration et des services publics.
L'État d'abord.
La large victoire électorale permettait, ce qui est rare, de construire et de mettre en œuvre un programme de gouvernement « neuf », et de définir un cap de réforme, non pas par amélioration par incréments de l'organisation en place, mais par définition claire de la cible. C'est ainsi que l'on a procédé à une redéfinition de

[1] Critère de convergence de Maastricht : 60% maximum, que l'Italie a réussi à respecter, ce qui donne une idée du chemin parcouru.

l'État « par défaut », ce qui est je crois un cas unique dans les pays développés : je m'explique. On a mis en œuvre le principe de subsidiarité, et commencé par identifier les fonctions qui devaient être transférées aux collectivités territoriales, puis toutes les autres, qui devaient rester à l'État.
Je cite : « Ainsi, à l'État, ne sont restés que la justice, la défense, la politique européenne et étrangère, la sécurité du territoire, la protection sociale, le commerce extérieur[1] [...] » plus la définition des politiques dans les domaines économiques, des transports, de l'instruction publique et de la recherche.
On a donc réduit l'État aux missions proprement « régaliennes », en transférant très largement compétences et moyens aux collectivités locales ; ce faisant, on a créé un « État stratège et arbitre, capable de prévoir, évaluer, réguler et moderniser, [...] un État concentré sur le cœur de son métier[2] ».

Trois outils de simplification ont été introduits à cette occasion :
- l'autocertification, équivalent de la déclaration sur l'honneur, introduite depuis peu en France pour l'état civil ;
- le guichet unique pour les entreprises, que l'on aimerait bien voir en France ;
- le principe du « silence administratif »[3], quand l'administration ne répond pas au bout d'un certain délai, ce qui vaut acquiescement.

Enfin, les services publics ont été largement privatisés ou sont en cours de privatisation : l'électricité avec l'ENEL[4], les télécommunications avec Télécom Italia, 109 licences de télécommunications fixes ayant été attribuées à des acteurs privés, le holding d'État ENI, véritable « capharnaüm » d'entreprises de tous

[1] Franco Bassanini, dans *Notre État*, ouvrage cité, p. 155.
[2] *Ibid.*, p. 151.
[3] Je crains que l'administration française en pratique une forme dégradée, quand le fonctionnaire en charge fait passer le dossier du haut en bas de la pile, et ainsi successivement. Encore pire : le Code de justice administrative prévoit, dans son article R. 421-2, que « le silence gardé pendant plus de deux mois sur une réclamation par l'autorité compétente vaut décision de rejet » !
[4] L'entrée de L'EDF au capital de Montedison, même si elle a fait des vagues, montre bien que le monde de l'électricité a basculé dans le privé en Italie. Et si on privatisait EDF, par exemple, pour financer la réforme de l'État ?

types[1], la Société des Autoroutes, etc. Pendant la période 1993-1998, l'Italie a plus privatisé à elle seule que la France et l'Allemagne réunies.

Quels enseignements tirer de cette transformation de l'État italien et, partant, de l'Italie tout entière ?
Elle a été rendue possible par la conjonction d'une situation de « dos au mur » et d'une victoire électorale d'hommes politiques qui avaient clairement affiché leur cap de réforme pendant la campagne, et qui ont rempli la plupart de leurs engagements ; peut-on espérer que le gouvernement de Silvio Berlusconi continuera dans la même voie ?

Elle s'est appuyée sur des syndicats responsables, véritables porteurs de réforme, et sur un Premier ministre remarquable, Romano Prodi, lui aussi porteur de réforme.
Elle a consisté à ne pas essayer de réparer l'irréparable, et a choisi de reconstruire et de raisonner en termes de cible, avant de traiter des trajectoires.
Enfin, elle a privilégié le « levier client » sur toute autre considération.

Tout n'est pas rose pour autant : en dehors du problème des retraites, en partie résolu, et du poids toujours très important de l'économie souterraine, déjà mentionnés, le fonctionnement de certains services publics comme la distribution de l'eau, les Chemins de Fer ou Alitalia, la situation de quasi-monopole dans l'audiovisuel – nous pourrions exporter le CSA -, l'émiettement (décroissant) et le peu d'efficacité du secteur bancaire, etc.

Mais le problème sans aucun doute le plus difficile posé par cette transition – cette rupture, devrais-je dire – est celui des dirigeants capables d'accompagner la transformation. De ce point de vue, les difficultés de la haute école d'administration, « La Scuola Superiore della Pubblica Administrazione » (SSPA)[2] sont très significatives.

---

[1] Dont une dont j'ai essayé en vain d'améliorer le fonctionnement, Enidata, sorte de monstrueuse centrale informatique du groupe ENI, d'une grande inefficacité.
[2] On lira avec intérêt l'article qui lui est consacré dans « Les réformes qui échouent », numéro 87 de la *Revue française d'administration publique*, de juillet 1998, pp. 433-442.

Conçue en 1972 sur le modèle de l'ENA, elle s'est heurtée à de nombreuses difficultés :

- ciblage trop large : formation des hauts fonctionnaires mais aussi des échelons inférieurs de l'administration ;
- absence de collaboration des administrations à la formation des futurs hauts fonctionnaires ;
- pas d'affirmation claire du principe du mérite ;
- pas de statut ni de reconnaissance juridique des hauts fonctionnaires (en France, c'est l'excès inverse) ;
- pas de formation centrée sur les techniques administratives dans les grandes écoles italiennes, et donc nécessité pour la SSPA d'être à la fois une école spécialisée à vocation généraliste et une école d'application.

Concluons-en que les processus de réforme requièrent des profils spécifiques, soit de spécialistes de la chose administrative, soit de stratèges du changement, soit – c'est encore mieux – les deux à la fois, ce qui n'est pas chose facile.

L'Espagne[1], ou la « métaréforme »

Souvenons-nous : dans les années 1970 à 1975, l'Espagne était un pays complètement à part l'Europe. Il fallait un visa pour y aller. La presse était muselée et il fallait lire *La Codorniz*, petit hebdomadaire pamphlétaire, aimable distraction à côté de notre *Canard enchaîné*, pour y découvrir des traces à peine visibles de contestation.
En même temps, les Espagnols découvraient la société de consommation, symbolisée par la fameuse voiture « seis cientos », et le pays évoluait très rapidement. Ce que l'on ne trouvait pas dans la presse était remplacé par les conversations jusqu'à tard le soir.

Dans les journaux, on ne parlait pas de la mort de Franco. Comme il fallait bien quand même l'évoquer, on nommait l'événement, attendu, espéré ou craint : « previsiones successorias », prévisions de succession.
A cette époque, je vivais en Espagne. Quand je discutais avec des amis français, la plupart prévoyaient un bain de sang, fait de règlement des comptes de la guerre civile.

---

[1] Merveilleux pays, où j'ai vécu dix ans.

Les Espagnols étaient moins inquiets, mais se demandaient quels hommes allaient être capables d'assurer une transition paisible vers la démocratie. Les plaisanteries à la mode évoquaient le futur roi Juan Carlos de Borbon avec des allusions à peine voilées à ses capacités intellectuelles limitées.

Les régions espagnoles – l'Espagne est probablement le pays le plus divers d'Europe – vivaient sous la houlette du centralisme madrilène et franquiste, mais les particularismes locaux continuaient à résister, et notamment les langues, comme le catalan, le basque ou le « gallego », parlé en Galice. Cette diversité régionale, malgré ses dérives, comme le terrorisme de l'ETA, allait se révéler comme une grande force à l'heure de réformer le pays.

Franco meurt en 1975.
C'est alors qu'apparaît un homme politique de première grandeur, le roi Juan Carlos, intronisé le 27 novembre 1975, peu de jours après la mort de Franco.

Première habileté : confirmer immédiatement le dernier Premier ministre de Franco, Carlos Arias Navarro, pour éviter le trouble immédiat qui aurait pu s'emparer des franquistes en cas de rupture politique nette. Comme sans doute Juan Carlos l'avait prévu, Arias Navarro s'usa rapidement au pouvoir, dans une situation toute nouvelle pour lui.

Deuxième habileté : nommer, pour le remplacer, huit mois plus tard, un homme issu du sérail franquiste, Adolfo Suarez, mais dont il connaissait le réalisme face à la situation nouvelle que connaissait l'Espagne. Cet habile Premier ministre, qui n'inspirait aucun effroi aux adversaires du changement, put faire voter par le Parlement une réforme politique majeure autorisant au même parlement, les « Cortes », la fonction législative et constituante. Puis le pluripartisme fit son apparition, culminant avec la légalisation du parti communiste en juin 1977. Les premières élections démocratiques confirmèrent le souhait des Espagnols d'une transition douce, dominée par deux grands courants : le centre droit de Adolfo Suarez et les socialistes de Felipe Gonzalez. Les communistes, et l'Alliance populaire de droite, très suspecte de nostalgie franquiste, furent marginalisés.
La Constitution élaborée et adoptée par les Cortes était ratifiée par référendum le 6 décembre 1978. Son originalité est d'affirmer à la

fois « l'unité indissoluble de la nation espagnole », mais en même temps de « reconnaître et garantir le droit à l'autonomie des nationalités et régions qui en font partie ».

Un acte majeur concluait cette transition vers la démocratie, le « pacte de la Moncloa[1] », signé par tous les partis politiques et tous les syndicats, qui définissait quelques règles simples de vie en commun, tant dans le domaine des affrontements politiques que dans celui des revendications salariales, l'objectif étant d'assurer la sauvegarde d'une démocratie encore fragile.

Juan Carlos, ce benêt apparent des années 1970, avait accompli l'essentiel de son œuvre, s'avérant comme un des très grands hommes politiques du siècle.

La suite de l'histoire : 14 ans de socialisme pendant lesquels l'Espagne a beaucoup progressé, l'entrée de l'Espagne dans l'Union Européenne en 1986, le retour d'une droite n'ayant plus rien à voir avec le franquisme et une nouvelle période de progrès.
Le roi a eu une dernière occasion d'intervenir de manière décisive pour sauvegarder la démocratie espagnole, le 23 février 1981, quand le lieutenant-colonel Tejero prit d'assaut les Cortes[2]. Depuis, il veille sur l'Espagne, nomme les Premiers ministres et est devenu l'image même de l'Espagne moderne.

On peut tirer de cette refondation quelques enseignements majeurs ; la refondation, comme la réforme, nécessite un « porteur » identifié et crédible. Le réalisme, c'est-à-dire dans le cas présent le fait de reconnaître les régions autonomes, est un élément essentiel des réformes qui marchent ou, dit autrement, on ne réforme pas contre les faits. Enfin, les grandes réformes ont besoin de consensus, comme cela a été le cas entre les partis politiques et les syndicalistes dans le pacte de la Moncloa.

---

[1] Résidence officielle des Premiers ministres espagnols, dans les environs de Madrid.

[2] Ce n'était pas une plaisanterie. J'étais à mon bureau à Madrid au moment des faits, et tous mes collaborateurs espagnols et moi-même sommes rentrés précipitamment chez nous, ce qui ne m'empêcha pas, le lendemain matin, du fait de la réaction rapide et puissante du roi, de prendre tranquillement l'avion pour Valence, ville dans les rues de laquelle avaient roulé les chars d'un régiment putschiste.

Cette nouvelle Espagne se réforme rapidement.
Tout d'abord, la dialectique permanente entre les « autonomias » et le pouvoir central est riche en réformes, et génératrice d'initiatives aussi diverses que nombreuses. Le fédéralisme est favorable à l'apparition d'idées nouvelles et à l'expérimentation, par exemple dans le domaine de l'éducation. De même, la création de nouvelles fonctions publiques régionales est un puissant moteur du changement.

Le « consensus résiduel » de la Moncloa a, au moins en partie, permis de réformer le marché du travail – qui était un des plus rigides d'Europe - et le système des retraites, après une tentative infructueuse en 1994. L'État espagnol, dans cette négociation entre partenaires sociaux, est très peu intervenu, se limitant à donner force de loi aux accords réalisés ; on en est loin en France !

La réforme de la Sécurité Sociale est en marche.
Entre 1993 et 1998, l'Espagne a privatisé plus que la Grande-Bretagne, et pas loin de la France. Les Espagnols sont des européens convaincus, comme on le constate dans les sondages « Europinion ». Mais il y a mieux : certains hommes politiques espagnols considèrent que le traité de Nice a été un succès[1], et que l'Europe sera un vecteur fort des réformes en Espagne.

La parité hommes femmes, vrai sujet de société, s'est faite sans qu'il soit besoin, comme en France, d'une réforme spécifique : 25% de femmes au Sénat, 30% aux Cortes, trois ministres, quinze directrices générales de ministère : qui a dit que les Espagnols étaient « machos » ?

Cependant, l'inflation et le problème basque sont, selon les propres dires du Premier ministre actuel, les deux épines plantées dans l'Espagne d'aujourd'hui ; mais qui n'a pas sa Corse ou ses Irlandais[2] !

---

[1] On lira avec intérêt l'interview du ministre espagnol des Affaires étrangères, Josep Pique, dans le journal *Le Monde*, du 10 février 2001.

[2] Concernant le pays basque, et au risque de choquer, je pense que les Espagnols viendront à bout du terrorisme de l'ETA avant que les Français aient résolu le problème corse, parce que, en Espagne, la majorité silencieuse ne l'est plus, et que l'État central ne négocie pas avec les terroristes. Je rappelle qu'une personnalité française appartenant à la majorité actuelle, qui a pu faire croire un moment qu'il était un candidat crédible à l'élection présidentielle, propose d'amnistier les assassins du préfet Érignac.

Concluons en disant que, dans certaines circonstances, les réformes ne peuvent se passer d'hommes providentiels : Juan Carlos a été et est l'un de ceux-là.

LES DIFFICULTÉS DES RÉFORMES EN FRANCE

IX
HOMMES POLITIQUES, STRATÈGES DU CHANGEMENT ET TECHNICIENS

Pour faire des réformes, il faut une initiative politique, au sens où la politique est, entre autres, la vision de l'avenir souhaitable ou « l'art de rendre possible ce qui est nécessaire[1] ».

La France dispose-t-elle des hommes politiques capables de réformer ?

Et d'abord, quelles sont les compétences que doit avoir un homme politique ?

Il est banal de constater, chez les gouvernants français, la présence dans le discours et dans l'action d'une composante politique et d'une composante technique : on parle par exemple de ministres ou de ministères « politiques » – les Affaires Etrangères, l'Education Nationale, L'Intérieur – et de ministres ou ministères « techniques » – la Santé, le Logement et les Transports, la Recherche.

Mais la composante technique ne doit pas être bien importante, puisque l'on constate que l'on passe en douceur de la Justice aux Affaires Sociales, de la Défense à l'Intérieur, d'ailleurs au grand étonnement des Français. Sans doute n'ont-ils pas compris que leurs hommes politiques, ayant par construction une tête bien faite, n'ont pas besoin de l'avoir bien pleine. J'ai déjà dit aussi que je considérais que les hommes politiques doivent aimer la matière dont ils ont la charge ; je n'y reviens pas.
Il semble en fait que la somme du poids politique et du poids technique dans la charge du gouvernant de haut niveau (ministre, dirigeant de grande entreprise, etc.) soit constante : plus la composante politique est forte, plus la composante technique est

[1] Jacques Chirac.

faible, et inversement ; dit autrement, rares sont les hommes politiques qui rassemblent une vraie vision politique et une forte compétence technique : le Général de Gaulle était de ceux-là. Il connaissait bien la France et les Français, il était un vrai « technicien » dans son métier, la guerre, et avait même été un grand spécialiste des blindés. Ses successeurs, notamment François Mitterrand et Jacques Chirac, ont été ou sont des hommes politiques chimiquement purs, Valéry Giscard d'Estaing occupant une position intermédiaire. De fait, la rudesse des affrontements dans notre pays et la cohabitation conduisent à cette prédominance absolue de la composante politique sur la composante technique.

Dans les processus de réforme, il est essentiel d'articuler trois types de compétences, et donc d'hommes :
- les hommes politiques ;
- les techniciens ;
- les « stratèges du changement ».

Articuler les politique et les techniciens

L'importance de l'articulation entre le politique et le technique est fondamentale. Reprenons l'exemple, heureux jusqu'à maintenant, de la réforme des budgets de l'État : les politiques ont pleinement joué leur rôle jusqu'à maintenant, et conduit le processus de réforme à une étape essentielle, celle de la formalisation. Remarquons que, déjà dans cette phase, les techniciens sont intervenus, comme par exemple des hauts fonctionnaires partis dans le privé, ou à la Cour des Comptes. Une première articulation s'est faite ; il faut maintenant que les techniciens prennent le relais pour mettre en place les nouvelles procédures qui découleront de l'abrogation de l'ordonnance de 1959. Est-ce à dire que les politiques n'ont plus à intervenir ? Évidemment non ; la réforme est aussi un art d'exécution. On a vu nombre de réformes bien pensées se dégrader lors de leur mise en œuvre, et ne pas atteindre leurs objectifs, ou atteindre des objectifs indésirables. Ainsi de l'Allocation Parentale d'Éducation, laissée aux techniciens, et dont le manque de vigilance des politiques a fait que le résultat le plus clair a été le retrait du marché du travail de centaines de milliers de femmes en situation fragile.
Autre exemple : l'ordonnance Juppé sur la Sécurité Sociale et

l'Assurance Maladie a donné leur vraie place aux politiques : voter un Objectif National des Dépenses d'Assurance Maladie, acte éminemment politique, puisqu'il a pour but de décider ce qu'il est logique que la collectivité prenne en charge pour garder les Français en bonne santé. Puis les techniciens, c'est-à-dire les hauts fonctionnaires et les professionnels de la santé, sont entrés en scène : les premiers ont transformé la volonté de contractualisation entre les trois Caisses et les professionnels de santé en un carcan de procédures ; les seconds ont envahi les conseils de surveillance des Caisses, où il était prévu que siègent essentiellement les parlementaires, pour contrôler l'application de la loi de financement de la Sécurité Sociale qu'ils avaient votée, et les parlementaires ne sont plus venus. Encore un cas criant de manque de vigilance des politiques.
Ce n'était pas aux politiques de contrôler l'instrumentalisation de la réforme, mais il était de leur devoir de s'assurer de la cohérence entre les objectifs de la réforme et la mise en œuvre. Ce n'était pas aux techniciens de rentrer dans le domaine politique, par exemple de vouloir contrôler le conseil d'administration des trois Caisses.
Dit plus simplement, c'est le rôle des hommes politiques de définir une politique de santé, comme ils devraient le faire au Parlement, c'est aux techniciens de faire en sorte que cette politique de santé soit la moins coûteuse possible.
Articulation : « Liaison entre les parties d'un discours, d'un livre, etc. ; leur organisation » (Petit Larousse). Cette définition implique clairement que la relation entre les parties soit d'une part liée, et d'autre part organisée. Elle ne signifie pas que, jusqu'à un certain point d'un discours, la main soit à un orateur, qui passerait ensuite la main à un autre orateur. On peut dire la même chose des processus de réforme : les politiques gardent la main politique pendant tout le processus de réforme, les techniciens prennent la main technique le plus tôt possible ; le recouvrement est indispensable.

Quel est donc, pour les hommes politiques, le bon équilibre entre la composante politique et la composante technique de leur action ?

« Un homme d'affaires est un croisement entre un danseur et une machine à calculer », disait Paul Valéry. Il me semble que l'on peut dire la même chose de l'homme politique : danseur, et à ce titre

redevable à un public dont il lui faut prendre en compte les attentes et les mouvements, mais aussi machine à calculer, un des outils techniques de l'action.

Dans ce cadre, une mission essentielle de l'homme politique est d'informer et de communiquer. Mais, souvent, plus il informe, moins il communique, et inversement. La somme du contenu d'information, en principe factuel, et du contenu politique, est constante, comme pour le technique et le politique : pour un élu de l'est de la France, il est par exemple difficile d'exposer les bontés technologiques du TGV Paris-Strasbourg sans arrière-pensées électorales, ce qui le conduit à donner la préférence au contenu politique.

Ceci dit, il ne faut pas oublier que certaines décisions sont exclusivement d'ordre politique, et que la technique le fait rien à l'affaire : l'abolition de la peine de mort en est un bon exemple. Ni le côté dissuasif de la peine pour les partisans, ni le fait que l'on condamne à une peine que l'on ne mesure pas pour les opposants, ne sont des arguments. Robert Badinter, lors du procès de Patrick Henry, a posé aux jurés la question en des termes brutaux, les seuls qui convenaient à une telle situation : « Veut-on couper Patrick Henry ? ».

Paradoxalement, par rapport au nombre croissant d'hommes politiques qui en sortent, ce qu'ils apprennent à l'École Nationale d'Administration, ce n'est pas la politique, mais plutôt ce que l'on pourrait identifier comme les structures et techniques de l'État : autrement dit, l'on forme des hommes qui auront à faire des choix essentiellement politiques en leur apprenant seulement comment fonctionne l'État français et pas comment en conduire le changement, même s'il est vrai que la politique s'apprend essentiellement sur le terrain. C'est comme si l'on formait un jardinier seulement en lui enseignant les différents composants de la bêche ou de la pioche, sans lui expliquer comment passer d'un jardin à la française à un jardin à l'anglaise.

Passons aux techniciens, qu'il s'agisse de construire une autoroute ou de mettre en musique l'abrogation de l'ordonnance de 1959.
Que leur demande-t-on ? Bien sûr, d'être maîtres de leur technique, sans pour autant considérer que la technique a réponse à tout ; d'être accessibles, c'est-à-dire de ne pas abuser du jargon qui leur est propre ; de ne pas penser que leur savoir est

indépendant de la bonne ou mauvaise utilisation qu'en feront les politiques ; de ne pas faire « de l'art pour l'art ».
Mais, au moins dans le domaine des réformes et de leurs processus, on doit attendre d'eux qu'ils soient capables de dialoguer utilement avec les politiques, et qu'ils comprennent qu'ils ne peuvent se passer d'eux pour communiquer sur ses projets. L'homme politique est en effet mieux placé que le technicien pour faire partager par l'opinion la crédibilité de telle ou telle option technique. Par exemple, dans le processus ardu qui a conduit au choix définitif du tracé du TGV Méditerranée, il a bien fallu que s'instaure, non sans difficultés, une collaboration étroite entre les techniciens de la SNCF et les responsables politiques, notamment locaux. A la fin du processus, les ingénieurs du TGV Méditerranée, aux compétences techniques indiscutables et indiscutées, dirent aux politiques en particulier et à la société civile en général : « Nous avons autant appris de vous que vous avez appris de nous. Nous n'opérerons plus jamais comme nous le faisions[1] ».

Les « stratèges du changement »

J'en viens aux « stratèges du changement », que j'ai déjà évoqués au chapitre III.
La conduite du changement est leur domaine : leur mission, c'est l'aller et retour constant entre les politiques et la société civile, c'est le déplacement permanent de haut en bas et de bas en haut de la hiérarchie, c'est l'exploration de territoires connexes à la réforme, c'est la recherche d'expériences analogues ; bref, ce sont des explorateurs permanents, dans le vaste champ qui existe entre les choix politiques et la réalisation technique. Cela demande des compétences très spécifiques en matière de conduite du changement que l'on n'enseigne pas à l'ENA, ce qui est d'autant plus regrettable que les hauts fonctionnaires sont les mieux placés, dans les réformes publiques, pour jouer ce rôle.
On me demandera, à juste titre, pourquoi, dans la chaîne qui conduit un processus de réforme, rajouter un échelon ? N'est-ce pas le rôle des politiques ? Ou des techniciens ? Ou d'une bonne articulation entre les deux ?

---

[1] Cité par Serge Vallemont, dans *Le Débat public : une réforme dans l'État*, aux Éditions LGDJ, Paris, 2001, p. 87.

Dans ma longue carrière de consultant, j'ai constaté que ce rôle et les compétences qui vont avec, ne sont pas très répandus. On les trouve surtout dans les grands cabinets de conseil en management.

Quelques exemples de « stratèges du changement »

J'ai déjà parlé de la réforme des SACI, ou le consultant que j'étais a effectivement joué, pendant plusieurs années, ce rôle de conducteur du changement, dans le vaste espace laissé entre les choix politiques et stratégiques du Président et le terrain des techniciens, pas toujours favorables à la réforme.

Je prends un autre exemple : Jacques de la Rosière, à l'époque Gouverneur de la Banque de France, décida, au début des années 1990, de remettre complètement en chantier les méthodes de gestion et de planification financière de la vénérable institution. Plus de budgets reconduits d'une année sur l'autre, des moyens affectés à des missions et non par nature de dépenses, bref, une institution organisée par missions et par projets : une véritable révolution qui prit le nom de « Plan d'entreprise », et l'affichage d'un véritable cap de réforme.
Qui choisir pour conduire une telle opération ?
Les « politiques », c'est-à-dire le Gouverneur, les deux Sous-Gouverneurs et le Secrétaire Général ? Outre le manque de disponibilité pour une réorganisation de cette envergure, les cadres de la Banque de France auraient eu vite fait de suspecter le gouvernement de la Banque de vouloir leur imposer un projet « tout ficelé », sans concertation.
Les techniciens, et notamment la Direction de l'Organisation ? Structure au service des autres directions, elle n'aurait pas eu l'attitude d'esprit critique indispensable dans une mission qui bouleversait complètement les modes de gestion de la Banque.
Une équipe *ad-hoc* ? Peut-être, mais la Banque de France ne vit pas seule ; elle a un environnement d'interlocuteurs extérieurs, dont il était important de connaître leur vision de la Banque, puisque nombre des missions de l'établissement s'exercent vis-à-vis de clients ou de banques ou d'entreprises. Pour découvrir – ce qui était une nouveauté pour une institution « régalienne » – la perception de l'environnement sur la Banque de France, il était clair que les cadres de la Banque n'étaient pas bien placés.

Jacques de la Rosière fit alors appel à un « stratège du changement », capable de se mouvoir à l'aise dans la structure de la banque et dans son environnement. Un consultant expérimenté, ancien de Mac Kinsey[1], fut donc appelé pour prendre en charge la conduite du changement.
Je fus personnellement chargé d'analyser la perception de la Banque de France par ses interlocuteurs : ses clients particuliers, les entreprises utilisatrices de la centrale des bilans et de la centrale des risques, ou de services comme le tri de chèques ou la remise d'espèces, les banques, à la fois clientes, par exemple pour l'approvisionnement en espèces, et sous contrôle via la Commission bancaire, les structures interbancaires, par exemple de compensation ou de réseau de gestion des cartes de crédit, etc.

Je passe sur les résultats de cette analyse, qui furent souvent surprenants, voire désagréables pour les cadres de la Banque. Mais il est clair que ces derniers n'auraient pu procéder de manière crédible à cette recherche. Plus généralement, entre l'action interne du consultant pilote, à tous les niveaux de la structure, et l'étude de l'environnement, avait été constituée une équipe de conduite du changement. Plus de dix ans après, le Plan d'entreprise, actualisé annuellement, constitue encore l'épine dorsale de la gestion de la Banque de France.

Je peux aussi prendre l'exemple de la restructuration des unités fonctionnelles du Crédit Lyonnais : cap de réforme clairement affiché par le politique, en l'occurrence Pascal Lamy, dont le soutien a été sans faille pendant toute l'opération : « diminution des effectifs de 1 500 personnes, sans licenciement sec » ; constitution d'une équipe mixte entre des consultants externes et internes, capable de navigation libre de bas en haut et de haut en bas de la structure du Lyonnais ; création d'une structure de recherche d'emplois externes, notamment chez les clients ou sous-traitants de la banque ; participation étroite des chefs d'unités, directement impliqués dans leurs choix de réduction d'effectifs ; itération constante entre le politique (Pascal Lamy), les techniciens (les responsables d'unités) et les conducteurs du changement (l'équipe mixte consultants internes et consultants externes).

[1] Claude Peyrot.

L'exemple est intéressant, parce qu'il montre que les conducteurs du changement, peuvent être, au moins en partie, pris parmi les techniciens.

Que l'on me comprenne bien : je ne dis pas que, entre les politiques et les techniciens, il est obligatoirement nécessaire d'insérer un stratège du changement. En revanche, il me paraît évident que cette compétence de conduite du changement doit être présente dans tout processus de réforme, qu'elle soit assurée par le politique, par le technicien, ou par un spécialiste. Je note en passant que c'est la principale compétence que l'on attend des consultants, ce qui explique leur présence fréquente dans les grands projets de restructuration ou de réorganisation.

Quels hommes politiques pour réformer ?

En pratique, quatre questions se posent ou devraient raisonnablement se poser, aux citoyens (et contribuables) au moment d'élire ou de faire élire leurs futurs dirigeants politiques, qui auront à imaginer et à mettre en œuvre les réformes qu'ils attendent.

L'homme que nous envisageons d'appeler à gouverner a-t-il montré, dans le passé, d'une part qu'il tient le plus grand compte de l'opinion majoritaire du pays, d'autre part qu'il sait tenir compte des avis des techniciens, même s'ils sont impopulaires ? Ou bien croit-il qu'il a la science infuse ?
La composante technique de son discours réformateur est-elle en conséquence crédible, surtout s'il a changé plusieurs fois de ministère ?
Les composantes de son discours – politique, technique et sociale – sont-elles cohérentes, en se renforçant mutuellement ? Ou, au contraire, cet homme nous explique-t-il que les techniciens sont des ânes, incapables de comprendre pourquoi les citoyens souhaitent tel ou tel type de réforme ?
Enfin, est-il capable de concevoir une stratégie de changement cohérente, ou de s'entourer de compétences dans ce domaine ? Ou croit-il que, une fois définis ses choix politiques, il suffit de les transmettre aux techniciens ou aux technocrates, avec le risque de voir ressortir une réforme méconnaissable par rapport aux objectifs initiaux ? Est-il un vrai « porteur de réformes » ?

Je conviens que la réponse à ces trois questions est délicate : parce que l'homme politique, au moins en France, est souvent essentiellement tendu vers la conservation ou la conquête du pouvoir ; parce que les préoccupations de sa circonscription l'emportent sur ses volontés ou velléités réformatrices[1] ; parce que l'homme politique a fréquemment un discours en trompe-l'œil, dissimulant sous le vocabulaire une connaissance imparfaite des sujets qu'il traite ; enfin, parce qu'il se croit porteur d'un message, dont il pense que le citoyen moyen ne comprendra pas toujours la profondeur.

Cependant, il me parait possible d'apporter quatre commentaires à ces questions.

Premier point : l'homme politique ne peut plus, dans un monde de plus en plus complexe, qui a donc besoin de réformes, elles-mêmes complexes du fait de la nécessité d'intégrer un grand nombre d'intérêts différents, se passer des techniciens. Ou, s'il le fait, il risque de perdre toute crédibilité, comme les gouvernants des débuts des chemins de fer, affirmant que tous les passagers seraient asphyxiés dans les tunnels. De Gaulle l'avait fait en politique étrangère, mais ni dans le domaine économique ni dans le domaine social ; il est vrai que le monde d'alors était beaucoup plus simple, presque bipolarisé entre les États-Unis et l'URSS.

Deuxième point : les techniciens ne peuvent se passer des politiques pour communiquer sur leurs projets, pour trouver les bons « chemins de traverse », et pour en faire partager la crédibilité par l'opinion. L'autoroute « La Francilienne » en offre un bon exemple.
Projet longtemps « caché », elle s'est construite par la mise bout à bout d'une multitude de déviations locales à 30 ou 40 kilomètres de Paris ; elle est entrée en service « en douce », alors que la très officielle A 86 a déchaîné les passions, et n'est toujours pas terminée, car il manque un tronçon important et délicat entre Versailles et Rueil.

---

[1] Les récentes élections municipales ont confirmé le poids considérable des préoccupations locales dans le vote des Français ; mais il faut rappeler qu'un maire devrait être surtout un technicien de la gestion municipale, et qu'un député ne devrait pas jouer uniquement sur la corde sensible des souhaits de son électorat, même si elle est « rentable ».

Troisième point : politiques et techniciens sont conduits à cohabiter (pas au sens politique actuel !) dans leur discours et dans leur action, qu'il s'agisse de perspectives, de grands programmes ou de projets ambitieux.

Quatrième point : la compétence de conduite du changement est fondamentale dans tout processus de réforme. Si elle n'existe ni chez les politiques, ni chez les techniciens, il faut l'introduire dans l'équipe de réforme.

L'opinion publique est d'ailleurs constamment en recherche de visibilité sur ce qui change ou devrait changer dans les domaines-clés de la vie : l'emploi, la santé, les retraites, le logement, etc.

Ce faisant, elle met d'ailleurs en cause à la fois les hommes politiques pour l'insuffisance qualitative et quantitative de leur communication, les techniciens, notamment quand ils n'ont pas le courage de dire les choses, y compris quand elles sont impopulaires ou contraires aux vues du ministre, et les stratèges du changement, qu'elle a du mal à identifier parmi les nombreux acteurs des réformes.

Où sont les hommes et les grands programmes ?

Trois interrogations majeures découlent des constats précédents.

Où sont donc les grands programmes et projets susceptibles de favoriser le nécessaire jeu commun entre politiques, conducteurs du changement et techniciens ? Pour qu'elles soient pleinement efficaces, les réformes doivent en effet s'inscrire dans de grandes ambitions : par exemple, le quinquennat n'a passionné personne, et cela n'est pas étonnant, car cela ne change presque rien à la capacité de réformer des hommes politiques et du premier d'entre eux. Si l'on avait au contraire profité de cette occasion pour lancer une réflexion de fond sur la Constitution, le résultat aurait sûrement été très différent.

Où sont les techniciens capables de comprendre qu'ils ont impérativement besoin des politiques pour valoriser leur action ? Les grandes écoles françaises n'ont pas inscrit l'humilité dans leur programme de cours, et pensent, comme je l'ai entendu dire, que « Si c'est bon techniquement, c'est bon tout court ».

Et surtout, où sont les politiques qui ont la volonté de réformer, en pratiquant un véritable jeu d'équipe avec les techniciens, et les stratèges du changement ? Ils sont malheureusement tellement sûrs que les techniciens ne sont pas capables de prendre le pouvoir politique, qu'ils se sentent assurés de l'impunité, quand ils ne font pas les réformes qu'il faudrait faire.
La sanction est là, car tous les sondages ou enquêtes d'opinion montrent que les Français n'accordent plus qu'un crédit très limité à leurs hommes politiques. Pour avoir, en campagne municipale, rencontré de nombreuses personnes de la commune où je réside, je peux affirmer que la réaction classique « Moi, monsieur, la politique je m'en fous » cache, après grattage, un « Ils se foutent de nous », ou pire « Tous pourris ».

Que faire ?
Former de véritables hommes politiques ? Ou trouverait-on les professeurs ? Pourquoi pas à l'étranger, par exemple messieurs Tony Blair ou Jose Maria Aznar, mais ils sont très occupés. Et puis le temps de préparer cette nouvelle génération d'hommes politiques, la France aurait déjà sombré dans les marais de l'immobilisme.

Porter les techniciens au pouvoir ? On risquerait de remplacer les « énarques » par les polytechniciens, et de faire de la mathématique dans le Journal Officiel.

Faire passer un examen de politique avant d'élire un Président de la République ou de choisir un Premier ministre ? Mais qui ferait passer l'examen ?

Attendre le sauveur, espèce malheureusement très rare en France ? La France ne produit de grands hommes politiques qu'à un rythme très lent : au vingtième siècle, elle en a vu passer que quelques-uns : Clémenceau, Poincaré, Mendès-France, De Gaulle...

Décidément, le panorama est sombre, sauf à ce que l'intégration européenne nous entraîne vers des horizons plus dégagés.

X
PARTIS POLITIQUES ET RÉFORMES

La démagogie est à la démocratie ce que la grippe est au rhume ; un mauvais rhume peut se transformer en grippe, une démocratie peu soucieuse d'éthique peut devenir démagogie. Mais on peut se prémunir de la grippe par un vaccin efficace, tandis que le vaccin contre la démagogie n'a pas encore été inventé.

À plus ou moins forte dose, les partis politiques font appel à la démagogie ; c'est leur nature, et l'on n'attrape pas les électeurs avec du vinaigre, même balsamique. Ceci augure mal de ce que l'on peut attendre des partis politiques en matière de réformes, puisque nous avons vu que les réformes font nécessairement des mécontents, et qu'il est bien connu qu'un homme mécontent crie plus fort que deux hommes contents.

Eliminons tout de suite l'hypothèse que les partis politiques importants seraient partisans de dépasser le niveau de la réforme pour monter les barreaux de l'échelle du changement, vers les barreaux de rénovation, voire de refondation.

Petite revue des partis politiques

Si l'on parcourt le spectre politique français, de gauche à droite, on trouve d'abord Lutte Ouvrière, structure bien sympathique, et dont les scores électoraux ne sont pas négligeables, mais dont la vision de la société française est complètement utopique, et d'ailleurs pas très éloignée de celle des étudiants et ouvriers de mai 68. Peu de chances de voir leur crédibilité croître de manière sensible. On peut dire la même chose des trotskistes, leurs alliés depuis peu.

Le Parti Communiste Français est plus crédible, bien que son électorat soit en régression continuelle[1] ; mais sa participation actuelle au gouvernement lui coupe les ailes de la révolution. Les ailes de l'albatros l'empêchent de marcher, celles du PCF, qu'il n'a plus, l'empêchent de voler. Ayant de fait renoncé au communisme pur et dur, et ne s'accommodant finalement pas si mal du capitalisme, il s'est placé de lui-même, peut-être sans s'en rendre compte, dans une stratégie de réforme qui privilégie l'évolution sur la révolution. Il est, de plus, conscient du fait que la petite parcelle de pouvoir qu'il détient lui vient de son alliance avec les socialistes.

Le parti socialiste est au pouvoir ; mais sa capacité à réformer la société française est rien moins qu'évidente : le bilan est pauvre. Sans parler des problèmes qu'il n'a pas voulu traiter par manque de courage en période préélectorale, comme celui des retraites, on ne peut pas dire que des réformes comme le Plan d'Aide au Retour à l'Emploi ou l'Aménagement et Réduction du Temps de Travail soient des succès ; et quand un ministre parle vrai, mais dit des choses qui sont hors doctrine socialiste, il s'en sépare, comme ce fut le cas de Claude Allègre. En réalité, le Parti Socialiste est confortablement installé dans une société qui lui est actuellement favorable, et il ne dédaigne plus le caviar. La rénovation n'est donc pas pour demain, encore moins la refondation.

La droite non extrémiste, que je considère comme « une », ce qui est malheureusement un pur artifice de présentation, a disposé de beaucoup moins de temps que la gauche pour rénover ; de plus, empêtrée dans ses divisions et querelles de personnes ou de clochers, elle n'a pu profiter que très partiellement de son passage au pouvoir pour changer la société française, il est vrai gênée aux entournures, à certaines époques, par la cohabitation. Elle a privatisé, avec efficacité, ce que la gauche avait nationalisé. Elle a essayé, avec un succès très relatif, de réformer la Sécurité Sociale, elle a également essayé de créer des emplois (la loi Robien) avec un succès réel mais limité parce qu'il a été emporté par le calendrier électoral, et que la gauche a défait ce qui avait été bien fait. Bref, la droite n'a pas laissé de traces significatives en matière de réformes ; sa désunion, et les faibles créneaux de temps dont

[1] Sauf dans les bastions de la ceinture rouge de Paris, qui continuent à résister, grâce à un clientélisme forcené dans la majorité des cas et à des maires compétents dans la minorité des cas, comme à Gentilly.

elle a disposé, de plus, en partie handicapés par la cohabitation, (1986-1988 et 1993-1995) y sont sans doute pour beaucoup.

Je ne parle pas des deux avatars de l'extrême-droite (Mégret et Le Pen), parce que leur vision raciste, xénophobe, profondément et étroitement nationaliste, et anti-européenne, serait la disparition d'une image de la France qui reste appréciée de nos voisins et très présente dans le cœur des Français.

Bref, il me semble que le dernier grand réformateur français a été Charles de Gaulle. Il faut convenir qu'il était porteur d'une vision de la France, et qu'il le traduisit en une vraie refondation.

Des partis « empêchés » de réforme

Ce constat de « l'empêchement de réforme » dont souffrent les partis politiques français mérite des explications. Je distinguerai deux cas : les partis de l'opposition d'une part, et ceux qui sont au pouvoir d'autre part. Certains partis comme Lutte Ouvrière ou l'extrême-droite peuvent difficilement être classés dans une de ces deux catégories mais, de toute façon, les réformes qu'ils ont à nous proposer ne méritent pas le détour.

Les partis de l'opposition d'abord.

Il est clair que les partis politiques devraient être le lieu géométrique de production des réformes : réunissant des élus de professions très diverses, et notamment des juristes, représentant des électorats de composition également très diverses, ayant accumulé une expérience de la politique souvent considérable, ils devraient pouvoir organiser de redoutables « commandos de réformateurs ». Cela est encore plus vrai de l'opposition, qui ne risque pas, au moins à court terme, d'être confrontée à l'exercice périlleux du passage à l'acte, car il est bien connu que les promesses n'engagent que ceux qui les prennent pour argent comptant.
Or, ce n'est pas le cas ; certes, il arrive que l'opposition propose des réformes, mais il s'agit souvent d'utopies ou de propos purement électoralistes.

Examinons par exemple la position d'un député de l'opposition. Il est en fait pris entre trois feux : son électorat, son parti politique,

et sa conscience de l'intérêt général ou, ce qui devrait revenir au même pour un homme politique, sa conscience tout court.

L'électorat : en principe il le connaît, et peut donc en déduire les réformes qui lui plairaient et lui assureraient des voix aux prochains comices ; mais la connaissance de l'électorat est toujours incertaine, notamment dans sa composition professionnelle et dans les corporations dont il est issu : croiser électorat en tant qu'expression d'une sensibilité politique globale et préoccupations socioprofessionnelles est donc un exercice difficile, même si les sondages peuvent apporter quelques lumières. Comment donc « cibler » des réformes qui soient agréables à la majorité des électeurs ? Tâche difficile, voire impossible, compte tenu justement de la diversité de cet électorat. Si l'on veut être méchant, on peut dire que, devant cette difficulté, le député dit à ses électeurs : « Vote et tais-toi ». Voilà en tout cas un premier obstacle bien difficile à franchir.

Le parti politique auquel appartient notre député ensuite : il lui est en partie redevable de son élection.
En contrepartie, le parti attend qu'il respecte, dans ses votes à l'Assemblée nationale, la fameuse « discipline républicaine », qui n'est d'ailleurs pas trop républicaine, tout élu de la Nation ou de la Lozère ayant le droit à des intimes convictions, qui peuvent être différentes de celles de son parti. Rappelons d'ailleurs que le mot République signifie chose publique, et que la chose d'un parti n'est pas forcément celle de la Nation. Notre député aura donc souvent le choix entre suivre la discipline de vote, y compris en son absence avec l'aide de la fameuse clé ou du dispositif électronique qui, à ma connaissance, la remplace, et rejoindre le groupe des non-inscrits, puits du fond duquel les cris ne parviennent plus à la surface. Deuxième obstacle majeur qui se dresse devant le député à l'heure de proposer des réformes.

Enfin, la conscience de l'intérêt général.
L'intérêt général est une expression dont il ne faut pas abuser, et qu'il ne faudrait pas galvauder. Que pèse, pour les hommes politiques, l'intérêt général devant la possibilité pour le parti de remporter les prochaines élections ? Presque rien. Et, d'ailleurs, il est de l'intérêt général que le parti remporte les prochaines élections, sinon il ne postulerait pas au pouvoir. Il est aussi communément admis que le fait de remporter des élections vaut

certificat d'intérêt général, et que le vote majoritaire des Français en traduit leur vision, comme pour les législatives de 1997, où les électeurs sont supposés, à mon avis à tort, avoir montré leur sympathie pour la cohabitation, entre autres opinions.

Trêve de plaisanterie.

Dans de très rares cas, heureusement, l'intérêt général, conçu de façon souvent erronée comme la traduction de la volonté majoritaire des citoyens, a été contredit par la conscience des députés, comme par exemple pour l'abolition de la peine de mort.

Trois obstacles majeurs pour le député de l'opposition, à l'heure de proposer des réformes : que voulez-vous qu'il fit contre trois ?

Le député de la majorité rencontre les trois mêmes obstacles sur son parcours.

Mais, pour corser la difficulté, on lui en ajoute un quatrième : le risque qu'on lui demande de mettre ses propositions à exécution. Risque majeur car, contrairement au député de l'opposition, il ne peut pas proposer « l'assiette au beurre » pour tout le monde, sous peine de passer pour démagogue. Il est donc placé devant un dilemme compliqué : ou proposer et risquer qu'on lui demande de passer à l'acte, ou ne rien faire et être taxé d'immobilisme. Le gouvernement socialiste a largement opté pour la seconde solution, ce qui, convenons-en, ne fait pas très sérieux quand on détient une parcelle du pouvoir.
En fait, après avoir gagné les élections, les militants du parti victorieux deviennent des élus ou des membres du gouvernement. Ils se transforment le plus souvent en « gestionnaires de l'immédiat » ; ils sont entourés d'experts et de hauts fonctionnaires également gestionnaires. Une fois élu, le plus souvent on gère et on ne réfléchit plus. Ce rôle revient à l'opposition.

Les partis politiques et leurs programmes

A toutes ces raisons, il faut ajouter un point majeur qui est la manière dont les partis politiques fabriquent leur programme de réformes, quelques mois avant les échéances électorales. Je prends l'exemple du RPR, qui n'est sûrement pas le plus mauvais.

Première étape : les plus hautes instances du parti se réunissent, quelques mois avant les échéances (toujours trop tard) et décident de lancer un vaste débat, ouvert à tous, sans distinction d'opinions politiques. Des forums sont organisés, sur de vrais sujets : la fiscalité, les retraites, l'école, la sécurité, l'environnement, la réforme de l'État, la politique de la ville, la « nouvelle réponse sociale » ; d'autres sont prévus, sur la justice, la famille, l'Europe, l'esprit d'entreprise, etc.

A noter déjà que le dernier de ces forums se tiendra seulement un peu plus de trois mois avant l'élection présidentielle, ce qui fait un peu court pour faire la synthèse.

Pour chaque forum, un document préparatoire est remis aux participants : bien fait, clair, parfois apportant des idées originales, comme la proposition, inspirée de l'article 138 du traité d'Amsterdam, de suspendre, à la demande des partenaires sociaux et pour une durée de 9 mois, toute initiative législative ou réglementaire dans le domaine social pour leur permettre de parvenir, par la négociation, à un accord. Mais ces documents préparatoires souffrent d'un défaut, général chez les partis politiques : ils positionnent le programme proposé par rapport à celui des opposants, en l'occurrence, pour le RPR, par rapport à ce que fait le gouvernement. Il n'est certes pas interdit de critiquer, mais il me semble que le fait de bâtir un programme de réforme ne se préoccupant que très secondairement des errements des adversaires lui donnerait plus de souffle. Ce n'est pas autre chose qu'une réflexion téléologique, privilégiant les objectifs finaux (le cap de réforme), par rapport à la trajectoire pour les atteindre, forcément engluée dans l'existant immédiat.

Ces forums sont intéressants bien qu'inégaux, et donnent lieu à des débats animés. On constate cependant que le public est pour l'essentiel composé de sympathisants. Je pense qu'il aurait fallu aller chercher de vrais opposants, pour donner encore plus de crédibilité au débat.

Enfin, probablement par manque de temps et de moyens financiers, les analyses comparatives sont soit incomplètes, soit superficielles, comme par exemple pour le forum consacré à la réforme de l'État, qui aurait mérité une étude plus approfondie, par exemple pour mettre en évidence, par une étude systématique des pays développés, la relation qui existe entre la difficulté de réformer l'État et le niveau de centralisation.

Encore une fois, je ne critique pas le processus mis en œuvre par le RPR pour construire son programme ; qui plus est, je crois que

c'est le plus crédible de tous les partis politiques sur cet aspect. Mais je tire trois conclusions de ces quelques observations :

- ne pas faire un programme de réforme avec la référence de celui des autres partis, opposants ou alliés ;
- l'élaboration d'un programme de réforme doit, pour un parti politique, être une démarche permanente, et pas uniquement fonction des échéances électorales ;
- les partis politiques doivent pouvoir disposer de plus de moyens, notamment financiers, pour pouvoir saisir des structures extérieures (consultants, instituts de prévision, organismes de recherche, etc.).

Toutes ces raisons, auxquelles il faut ajouter le conservatisme du personnel politique français, expliquent que les partis politiques ne soient pas les sources de réformes que l'on pourrait attendre.

Quelles solutions ?

Tout d'abord, je l'ai déjà dit, une volonté d'exemplarité des plus hautes instances de l'État : elle devrait pousser les représentants du peuple à mettre leur propre vision de l'intérêt général au-dessus de tout, quitte à risquer leur siège en proposant une réforme nécessaire, même si elle est impopulaire. A ce propos, il ne faut pas oublier que les citoyens élisent d'abord des personnes, et ensuite un parti politique. Autrement dit, ce qui compte le plus, c'est l'intime conviction du représentant du peuple, plus que la position du parti.

Ensuite, il faut peut-être considérer que la réforme, si elle n'est pas uniquement une affaire de spécialistes, ne peut néanmoins que trouver avantage à ce que des spécialistes interviennent dans les réformes ; de ce point de vue, les partis politiques devraient disposer de moyens, notamment financiers[1], leur permettant de crédibiliser leurs programmes de réformes par des études ou des recherches, auprès d'organismes extérieurs y compris hors de France.

Plus généralement, plus nombreuses seront les structures de notre société capables d'être des forces de proposition en matière de

[1] À condition de ne pas employer ces moyens uniquement à des fins électorales.

réformes, et disposant des moyens, y compris financiers, pour ce faire, mieux cela sera : ce que je dis pour les partis politiques vaut aussi pour les syndicats patronaux et de salariés, pour les associations, pour les « think tanks », comme la fondation Saint-Simon, malheureusement auto-dissoute, ou l'Institut de l'Entreprise[1], bref pour tout ce qui peut avoir des idées intelligentes de réforme. Donner de l'argent pour réfléchir à des réformes ou les préparer, c'est toujours moins cher qu'une réforme qui échoue.

Enfin, il n'est pas inutile que l'État formalise, à l'intention des élus du peuple, un corps de doctrine de la réforme, dont les dix commandements que je propose plus loin peuvent constituer un modeste début. Je pense que la Cour des Comptes pourrait être de grande utilité dans cette tâche : elle voit passer tellement de réformes échouées que son expérience me paraît irremplaçable, et qu'il serait dommage de s'en priver.

[1] Malheureusement les « think tanks » français font pâle figure à côté de leurs homologues américains (la « Rand corporation ») ou anglais (l'Adam Smith institute) ; et les Français sont peu représentés au forum annuel de Davos. Il est vrai que pour s'entendre dire que la compétitivité globale française ne se situe qu'au 23ème rang mondial du fait de son instabilité et faible attractivité fiscale et de la rigidité de son marché du travail...

XI
SYNDICATS ET RÉFORMES

Avant de parler des syndicats, il est utile de dire quelques mots sur le corporatisme de la société française qui, selon un livre récent, remonte très loin dans notre histoire, ce qui n'en excuse pas les excès.

Corporatisme et syndicats

Le Petit Larousse donne du corporatisme la définition suivante : « Défense exclusive des intérêts professionnels d'une catégorie déterminée de travailleurs ».

Il a donc pour but essentiel de protéger une corporation contre toutes les agressions, d'où qu'elles viennent, et avec tous les moyens appropriés ou moins appropriés : les patrons du transport routier constituent de superbes exemples de ce qu'une société normalement constituée ne peut pas tolérer : occupation de l'espace public, paralysie routière, un peu de violence si besoin est, et en tout cas mépris olympique des droits du citoyen à circuler librement.

Le corporatisme est un des grands ennemis des réformes : il est fondamentalement conservateur. Pourquoi changerait-on quelque chose de si bien ancré dans nos habitudes et, à ce compte là, pourquoi ferait-on des réformes ?
Il joue et abuse de la corde sensible de son utilité incontournable pour la société, et ne doute pas que son action est toujours comprise et admise. Ce faisant, il met en évidence son ignorance absolue du fait que nous sommes ses clients, que nous le faisons vivre, qu'il a des fournisseurs qui pourraient se comporter de la même manière ; bref, dans la logique de construire les réformes autour du client, sur laquelle je reviendrai, il fait la sourde oreille, à

moins qu'il ne soit en fait complètement sourd. Le jour où les dockers du Port « autonome » de Marseille devront faire du « port à port » pour aller chercher des clients, ils comprendront leur douleur.

Pourquoi évoquer le corporatisme à propos des syndicats ?

Parce qu'il s'agit de deux réalités qui présentent des recouvrements au moins partiels : les cheminots et la CGT, les personnels de l'Éducation Nationale et le SNES, une grande partie de la fonction publique (dont le ministère des Finances), et Force Ouvrière, etc.
De fait, face aux réformes, les syndicats, quand ils y sont opposés, ce qui est fréquent, trouvent leur réaction négative confortée par le corporatisme de leurs adhérents. Ceci complique singulièrement toute tentative de faire adopter par les syndicats une attitude d'écoute face aux réformateurs. L'équation « syndicalisme plus corporatisme » est une équation à résoudre qui comporte un grand nombre d'inconnues, ou alors aucune, alors que toute équation qui se respecte annonce la couleur grâce à son déterminant, au moins pour les équations du second degré.

Ceci dit, passons aux caractéristiques des syndicats qui déterminent leur réaction face aux réformes, et en premier lieu leur représentativité.

Des syndicats représentatifs ?

Et d'abord, une question indiscrète : comment est compté un adhérent qui ne paye plus ses cotisations depuis plus d'un an ?
Constatons d'ailleurs que les syndicats français n'ont pas communiqué depuis plusieurs années sur leur nombre d'adhérents. La CGT admettait en compter 650 000 en 1995, la CFDT 535 000 en 1989. Rappelons pour mémoire, que, juste après la victoire du « Front populaire », en 1936, la CGT seule comptait quatre millions d'adhérents. Les chiffres actuels seraient-il encore en régression ?

Ou s'agit-il d'une fausse pudeur sur la puissance des principaux syndicats ?

Tout le monde sait que les syndicats français ne sont pas très représentatifs : dans son livre *Le Syndicalisme français*[1], René Mouriaux donne un chiffre maximum de 9% de salariés syndiqués, soit moins de un sur dix. Ce chiffre est un des plus faibles de la Communauté Européenne.

Paradoxalement et parallèlement, c'est en France que le taux de couverture des salariés par des conventions collectives est le plus élevé en Europe, ce qui s'explique très simplement par le rôle majeur et excessif de l'État dans la régulation sociale, et par le « cagibis » où est logé le paritarisme.

Mais au fait, qu'est ce qu'un syndicat représentatif, c'est-à-dire un syndicat dont la signature au bas d'un accord a une certaine valeur ?
Si je pose cette question importante, c'est aussi parce que je fais l'hypothèse que, plus un syndicat est représentatif, plus il est crédible comme force de proposition en matière de réforme, et comme acteur du processus.

Selon le code du travail, la représentativité d'un syndicat, est un « mix » pas très clair de cinq critères : les effectifs (les adhérents qui ne cotisent plus ?), l'indépendance, les cotisations, l'expérience et l'ancienneté du syndicat, et l'attitude pendant l'Occupation. La jurisprudence en a ajouté deux, qui sont en fait les plus importants, l'activité du syndicat en termes d'efficacité, et la capacité de mobilisation des salariés. C'est l'administration ou le tribunal d'instance qui statue, s'il y a contestation par l'employeur ou une autre organisation, sachant que les cinq plus grands syndicats (CGT, FO, CFDT, CFTC, CGC) sont représentatifs de droit.
Dans les autres pays européens, les critères de représentativité, sont souvent plus simples et moins nombreux. Dans le cas de l'Espagne, seul compte le nombre de voix recueillies aux élections syndicales, ce qui n'empêche pas les syndicats espagnols d'être très représentatifs et interlocuteurs complètement légitimes aux yeux du patronat.
Notons aussi que, aux États-Unis, le ministère du Travail édite chaque année le nombre de syndiqués, globalement et par secteur professionnel. La crédibilité des syndicats y gagne, peut-être aussi

[1] Aux Presses Universitaires de France, Paris, 1992, p. 118.

parce que la relation entre un syndicat et ses adhérents est, dans ce pays, proche d'une relation entre un fournisseur et ses clients : je cotise, et donc je paye le service de négociation que toi, syndicat, tu me fournis. A noter, également aux États-Unis, la procédure qui légitime un syndicat par un vote des salariés, dès lors que plus de 30% des salariés l'ont demandé par une pétition.

Remarquons aussi qu'une catégorie de salariés est pratiquement absente de la représentation syndicale : il s'agit des chômeurs, qui ne peuvent y être représentés en tant que tels, ni d'ailleurs la plus grande partie des travailleurs précaires. Ceci dit, il est clair que les syndicats sont hostiles au chômage, et qu'ils souhaiteraient accueillir le plus grand nombre possible de chômeurs dans leurs rangs. Mais en même temps, leur discours sur le chômage est flou, et les réformes à faire pour le réduire restent pour eux une pétition de principe. Et d'ailleurs, ils ne proposent pas de mesures concrètes dans ce domaine, sauf pour la majorité d'entre eux à ne pas signer la convention sur le Plan d'Aide au Retour à l'Emploi. Tout se passe comme s'ils considéraient que ce n'est pas leur problème.

Quant aux salariés des PME, ils sont en fait mal représentés, et même en général non représentés dans les très petites entreprises. On se console comme on peut en constatant que la CGPME, le syndicat patronal n'est pas non plus très représentatif, et, en tout cas, pas très actif.

Et pourtant, malgré ce déficit de représentativité, les syndicats font parler d'eux : ils exposent, dans leur vitrine des revendications, des grèves quelquefois musclées, avec ou sans préavis, plus quelques autres articles de complément comme les grèves du zèle, les débrayages ponctuels, les appels à l'opinion, les pétitions, etc.
Ces actions ont un impact fort sur la vie du citoyen, et lui rappellent l'existence des syndicats : quand un salarié doit faire plusieurs kilomètres à pied pour rejoindre son travail, il se moque éperdument de savoir si les syndicats sont ou non représentatifs. Même si le niveau de conflictivité a tendance à baisser en France, le problème est donc de savoir comment des syndicats aussi peu représentatifs arrivent à mobiliser les salariés, tout en étant aussi passifs en matière de réformes.

Les syndicats et les salariés

Je distinguerai quatre attitudes différentes des salariés : les « durs de durs », convaincus du bien fondé de la lutte syndicale et du mouvement, et débrayant sur leur lieu de travail, dès le premier souffle contestataire ; ceux-là correspondent sans doute à peu près aux adhérents. Ensuite, ceux qui sont d'accord avec le mouvement et ses motivations, mais qui ne se rendent pas dans l'entreprise parce qu'ils craignent de voir dévoilée leur position. Puis viennent ceux qui ne sont pas d'accord avec le mouvement, mais ne veulent pas non plus le manifester publiquement en se rendant sur le lieu de travail au risque de se faire « bastonner » par les piquets de grève. Enfin, viennent ceux qui s'en fichent complètement, et ne voient pas pourquoi aller se présenter à la pointeuse alors que les autres ne travaillent pas ; ils pratiquent le bien connu « Qu'il est doux de ne rien faire quand tout s'agite autour de soi ».

Et ceux, heureusement nombreux, qui vont quand même travailler, me direz-vous ? Sont-ils d'accord avec le mouvement ? Je ne peux pas répondre de manière rigoureuse à cette question, mais je pense qu'il est possible qu'une partie d'entre eux le soient, mais qu'ils considèrent la « valeur travail », d'une part, comme plus importante et que, d'autre part, ils ont aussi le respect du client, auquel, comme l'aura sûrement remarqué le lecteur, je reviens toujours.

Comment se répartissent les salariés entre ces différentes populations ?
Difficile à dire, mais le fait est qu'une petite partie d'entre eux (les adhérents syndicaux) a un effet d'entraînement considérable sur les autres, hors de proportion avec leur poids dans l'entreprise. Je ne nie pas que le droit de grève soit un acquis important mais, de grâce, n'en abusons pas, au risque de lui retirer toute efficacité.
Cette grande diversité de comportement des adhérents trouve sa traduction dans le rôle que veut jouer le syndicalisme français : « Il continue à hésiter en permanence entre une volonté de réforme, une ambition négociatrice et la contestation bruyante et généralisée[1] ». Espérons simplement (c'est le cas pour la CFDT,

[1] Jean Kaspar, ex-patron de la CFDT, dans : *Refondre le syndicalisme*, aux éditions Gallimard, Paris, 2001, p. 52.

syndicat moderne) que l'ensemble des syndicats français passe progressivement de la troisième proposition à la première via la seconde.

Des explications possibles de la faible représentativité des syndicats

Je reprends mon hypothèse, qu'un syndicalisme plus représentatif serait une force plus grande de proposition en matière de réformes, ou, au moins, une résistance moindre à leur mise en œuvre.

Et si nous considérions que l'adhérent est un client de son syndicat ? Ne peut-on parler de « service syndical » ?

Je remarque d'abord que les élections des délégués du personnel et des membres du Comité d'Entreprise, dans les entreprises qui comptent plus de 50 salariés, recueillent une participation très supérieure à celle des élections syndicales proprement dites. Ceci peut s'expliquer par le fait que les Comités d'Entreprises offrent de véritables services : information sur la marche de l'entreprise, avec la possibilité de consulter des experts sur le sujet, hygiène et sécurité, activités sociales et culturelles, souvent de très bonne qualité, etc. Les Comités d'Entreprise gèrent, en France, près de 50 milliards de francs.

Le service fourni par les syndicats vaudrait-il moins de 50 milliards ?

Je remarque ensuite que les Français doutent de l'efficacité des syndicats : dans un sondage récent (SOFRES, en février 2000), 50% d'entre eux estiment que les syndicats traduisent mal les aspirations et les revendications des travailleurs, contre 42% qui pensent le contraire, et 8% qui ne se prononcent pas.

Et pourtant, sauf erreur de ma part, l'immense majorité des conflits des dernières années n'ont débouché ni sur la capitulation en rase campagne des syndicats, ni sur l'échec total de la partie patronale ; ils ont presque toujours trouvé le « compromis opérationnel », ce qui justifie totalement l'utilité des syndicats, et l'existence d'un vrai service syndical .

Si l'on y ajoute leur capacité à traiter correctement les cas particuliers de salariés en difficulté, on verra qu'il est dommage que les syndicats français soient aussi peu représentatifs. Gageons que des syndicats forts d'un plus grand nombre de « durs de durs » auraient pour effet, presque arithmétique, de diminuer le nombre des peu ou non engagés, d'un côté ou de l'autre et, partant d'en renforcer la crédibilité réformatrice.

Ceci dit, le service syndical est pollué, aux yeux des non-adhérents comme des adhérents, par le fait que les syndicats se comportent encore trop souvent comme courroie de transmission, à fort rendement, des partis politiques : la CGT du PCF[1], la CFDT du PS, le SNES de la gauche tout entière, et FO d'on ne sait pas très bien qui, entre les trotskistes et la droite. Heureusement, les comportements évoluent depuis plusieurs années : ainsi, il faut rendre hommage à Bernard Thibault, qui a osé refuser de défiler avec le PCF, et dire qu'un militant de la CGT n'était pas obligé de considérer que sa carte syndicale devait comporter un coupon non détachable certifiant son inscription au PCF. Messieurs Séguy et Marchais ont d'ailleurs dû en avaler leur carte de la CGT, entre autres couleuvres.
Quant à Nicole Notat, elle me semble représenter l'avant-garde d'un syndicalisme moderne pour la France.

D'une manière plus générale, les dirigeants du secteur privé notent un accroissement très sensible du sens de la responsabilité et du pragmatisme des syndicats. Mais les syndicats de la fonction publique forment un monde à part, plus rigide que celui du privé. Et, d'ailleurs, il existe autant de formes de syndicalisme que de types d'activités industrielles, financières ou de services, ce qui relativise un peu les considérations générales que je fais sur ce sujet.
Autre explication de la faible représentativité des syndicats : le déficit d'explication aux salariés du rôle syndical. Négociation, conduite des revendications pour en éviter les débordements, conduite des grèves, avec le même objectif, diffusion du message politique et surtout social des adhérents ; encore une fois, tant

[1] On me dit que cette analyse ne correspond plus à la réalité actuelle, et on me cite l'exemple de Jean-Claude Gayssot, qui n'entretiendrait aucune complicité avec la CGT de la SNCF. J'en accepte l'augure, mais je me pose aussi la question de savoir si monsieur Gayssot, par ailleurs excellent ministre, est encore communiste.

qu'ils ne comprendront pas que leurs adhérents doivent être traités comme des clients, le service syndical ne sera pas pleinement reconnu.
On peut aussi douter que le simple fait d'être plus représentatifs transformerait les syndicats en forces de proposition. Disons qu'il s'agit d'une condition nécessaire, mais sûrement pas suffisante.

Je ne pense pas, enfin, que les syndicats patronaux soient exempts de tout reproche. Certes, ils proclament haut et fort leur souhait de syndicats très représentatifs, mais c'est peut-être avec l'arrière-pensée que cela est bon pour les autres, mais pas chez eux.
Qu'ils valorisent donc, auprès des salariés, leurs contacts avec les représentants syndicaux, et tout ira un peu mieux.

Les syndicats français et les réformes

Que déduire de ce rapide panorama quant à l'attitude des syndicats de notre pays par rapport aux réformes ?

Je remarque déjà que le grand nombre de syndicats n'est pas un facteur favorable à l'esprit de réforme que j'essaye de faire partager par le lecteur. L'absence de front syndical uni dans la plupart des grandes négociations peut être considérée comme une facilité donnée aux négociateurs patronaux mais, en réalité, il n'en est rien ; la négociation se déroule en effet sur une multitude de fronts différents, avec des plans de manœuvre syndicaux divers, des arrière-pensées constantes et des soutiens politiques qui peuvent être contradictoires.
Il est déjà difficile de concevoir et de mettre en œuvre une réforme entre deux parties prenantes, il est encore plus difficile de le faire dans une foire d'empoigne inextricable.

Au début de ce chapitre, j'ai évoqué le corporatisme comme un des maux dont souffre la société française, aggravé par le fait qu'il montre un certain recouvrement avec le syndicalisme ; plus exactement, le syndicalisme n'arrive pas à se défaire des tentations corporatistes qui l'assaillent en permanence. Prenons l'exemple du trop fameux SNPL[1] : il ne défend pas seulement les

[1] Syndicat National des Pilotes de Ligne.

revendications salariales, légitimes ou non, des pilotes d'Air France, mais en fait, bien que sans le dire, il revendique la cogestion de l'entreprise. On se demande pourquoi les hôtesses, les personnels d'entretien ou les agents au sol ne pourraient revendiquer la même chose. Est-ce que, par hasard, le fait de piloter un 747 ou un A340 donnerait des lumières particulières sur la gestion financière ou sur l'organisation d'une grande entreprise ?

Il est donc clair que corporatisme et réformes ne font pas bon ménage, et que le réformateur, s'il veut, malgré cela, faire passer sa réforme dans la réalité, devra se faufiler dans les trous de souris, peu nombreux, qui existent entre les différents corporatismes.

Il est également évident que, en plus de leur corporatisme partiel, les syndicats s'appuient sur une idéologie, de même nature que celle défendue par le parti politique dont ils se sentent les plus proches ; bien sûr, ils ne mettent pas l'idéologie « en tête de gondole », mais la défense de leurs adhérents ou sympathisants en est le plus souvent très teintée, ou encore de respect du résultat de luttes sociales passées, comme on le constate actuellement à propos de l'éventualité de reculer l'âge du départ en retraite, mesure pourtant de simple bon sens, et dans laquelle l'idéologie n'a rien à faire.

S'agissant de réformes d'initiative publique, l'expérience montre (ce n'est pas une surprise) qu'elles s'inscrivent dans une vision de la société induite par une idéologie, plutôt sociale pour la gauche, plutôt économique pour la droite, les deux approches étant proclamées par leurs promoteurs comme devant faire le bonheur du peuple, pas tout de suite, il ne faut pas exagérer, mais pour les générations futures.

La vraie question est de savoir si une réforme peut se contenter d'être la traduction en textes de lois d'une idéologie. Pour prendre une comparaison, est-ce qu'une équipe de football peut gagner des matchs uniquement avec une tactique ? Bien sûr que non : il faut aussi de la technique individuelle et collective, de la condition physique, de la motivation, une étude fine des caractéristiques de l'adversaire, etc.

Il apparaît donc que la réforme n'est pas uniquement affaire de vision de la société au mieux, et d'idéologie au pire ; l'idéologie

n'apporte qu'un « starter », après lequel tout reste à faire, et notamment conduire.

Mais la véritable raison qui fait que les syndicats français ne se comportent pas comme des composantes réformatrices de la société est leur faible représentativité, dont j'ai essayé de donner les principales raisons au début de ce chapitre.

Nos syndicats ne sont pas des forces de proposition.

Essayons d'approfondir cette affirmation, dont je reconnais qu'elle est un peu abrupte.
La conscience qu'ils ont forcément de leur faible représentativité, même s'ils ne le reconnaissent pas, leur rend très difficile de se comporter comme force de proposition, d'autant plus qu'ils sont nombreux et souvent divisés - où sont donc les « premier mai » unitaires d'antan ? -, tenus plus ou moins fortement par le discours politique de leurs partis politiques alliés, préoccupés essentiellement par la défense de leurs adhérents et, en résumé, ficelés dans une camisole qui limite fortement leurs degrés de liberté.

Leur stratégie par rapport aux réformes est donc essentiellement défensive, comme la fameuse « conservation des avantages acquis ». Assis sur le matelas confortable des avantages acquis, ils cherchent avec prudence à en acquérir d'autres, qui s'appelleront « avantages conquis » et que le temps se chargera de transformer en avantages acquis.

Mais ces conquêtes sont rendues difficiles, justement par leurs divisions, leur corporatisme et leur faible représentativité. C'est d'ailleurs ce qui explique que la conquête ne procède généralement pas de propositions et des débats qui devraient s'ensuivre, mais plutôt de mouvements sociaux de tous ordres. Comme je l'ai dit, la vitrine des modes d'action est large et bien achalandée.

Si l'on veut que les syndicats se transforment en vraies forces de proposition, il faut donc leur conseiller de se rassembler ou de se fédérer, d'abandonner le corporatisme, de faire moins d'idéologie et plus de défense de leurs adhérents et donc clients, de distendre leurs liens avec les partis politiques, et surtout de devenir vraiment

représentatifs.
Comme cela ne peut faire l'objet d'une réforme[1], et encore moins d'une loi, il faut donc que cela parte des syndicats eux-mêmes. Mais je ne suis pas du tout sûr qu'ils le souhaitent : avec tout le respect que je dois à cet animal sympathique, « L'âne qui n'a pas soif... »

Je crois cependant fermement que le pays a besoin de syndicats réellement représentatifs, et que les processus de réforme s'en trouveraient grandement facilités. Peut-être que l'intégration dans une Europe où les syndicats sont généralement très représentatifs nous y conduira.

[1] Mais peut-être d'une réforme du code du travail sur le sujet des critères de représentativité.

XII
SOCIÉTÉ FRANÇAISE : ÉLITES OU ÉLITISME ?

L'élitisme est à l'élite ce qu'est le corporatisme à la corporation : un dérivé de régression, nuisible à la société. C'est l'utilisation du concept, indiscutable et d'intérêt général, d'élite, à des fins purement utilitaires, consistant à mettre à profit une situation de distinction par la société pour s'arroger un monopole de reconnaissance par la Nation, et le droit exclusif de délivrer à des postulants un « certificat » d'accession ou d'appartenance à l'élite.

Il est logique d'attendre des élites qu'elles jouent un rôle actif dans les réformes et, qui plus est, qu'elles en soient les initiatrices : leur position leur en donne le droit, mais aussi le devoir. Elles ne doivent pas oublier que, pour accéder à cette reconnaissance particulière des citoyens, on attend d'elles qu'elles montrent la voie vers une société plus solidaire, plus responsable et plus acceptable par les citoyens ; sinon, il est à craindre que, comme le dit Serge July[1] « Les Français ne se reconnaissent pas dans leurs élites, comme si elles étaient devenues étrangères ».

Quatre facteurs peuvent cependant empêcher les élites de jouer ce rôle d'initiateur des réformes qu'il est logique de leur demander de remplir : le conservatisme d'abord, la « parthénogenèse » des élites, l'organisation de l'État en particulier et de la société en général, enfin, le plus difficile à éliminer, à savoir l'élitisme.

Le conservatisme des élites

Il est clair que le fait d'appartenir à l'élite confère des avantages nombreux. Sans parler des courbettes à angle droit, toujours agréables, il y a la participation facile aux cénacles où se font et se

[1] *Entre quatre z'yeux*, Alain Juppé et Serge July, chez Grasset, Paris, 2001, p.70.

défont les décisions, l'information qui arrive avant celle destinée au *vulgum pecus*, les échanges facilités avec des professionnels venant d'horizons très divers, entre autres.

Il y a aussi la possibilité de faire en sorte de bloquer certaines décisions ou orientations qui peuvent avoir un impact sur la vie professionnelle ou même privée d'un représentant de l'élite, et c'est là que le bât commence à blesser.

On entre en effet tout droit dans le domaine où le conservatisme peut se manifester. Le fait d'appartenir à l'élite du pays ayant une valeur inestimable, il est assez humain de tout faire pour la conserver, et donc d'essayer, avec de bonnes chances de réussite, de peser sur toutes réformes, voire rénovation ou refondation, qui pourraient modifier cette situation de faveur.
On me rétorquera que les élites sont parfaitement capables de tenir compte de la nécessité du changement, et d'y participer activement, même au risque de voir cette reconnaissance de l'élite en partie remise en cause. Cette attitude offensive les honorerait grandement et justifierait encore plus leur statut, voire leur stature.
Mais je crains que, au pays du « Un tien vaut mieux que deux tu l'auras », cela ne soit pas le cas : si l'on excepte les artistes, qui remettent en jeu leur reconnaissance par le pays à chaque film, concert ou exposition, les dirigeants appartenant à l'élite sont le plus souvent conservateurs, et ne risquent généralement pas leur position dans la société par des réformes qui pourraient, par retour, les faire chanceler de leur piédestal. Pour les amateurs de judo, il existe un terme particulier, le « datsu mari », qui désigne le croche-pied fait à soi-même. Gageons que cette pratique ne fait pas partie du guide des bonnes manières de nos élites.

L'autofécondation des élites

Les élites, en France beaucoup plus que dans d'autres pays, et notamment les États-Unis, ont une forte tendance à « s'auto-reproduire », dans une sorte de parthénogenèse dans laquelle les élites ne se reproduiraient qu'entre elles, interdisant ainsi l'arrivée d'espèces non estampillées « élite », au risque, d'ailleurs réel, de consanguinité, qui peut finir par la déchéance d'une race, comme

cela commence à être le cas en Espagne pour les taureaux de combat.

Ceci prend plusieurs formes.

Tout d'abord, mais cela est presque inévitable, il est beaucoup plus difficile d'intégrer une grande école quand on n'est pas fils ou fille d'un représentant de l'élite. Ainsi la proportion de polytechniciens chez les fils de polytechniciens est beaucoup plus élevée que dans le cas contraire. C'est également le cas des fils d'enseignants, élite intellectuelle sinon financière. Peut-être que les progrès de la génétique nous montreront-ils qu'il y a, dans les chaînes d'ADN, un gène de l'X.

Ensuite, les élites s'organisent en « maffias », qui ont pour effet de limiter l'accès aux élites correspondantes de personnes qui seraient indésirables, car dépourvues du parchemin qui accréditerait leur *dignus sum*. D'ailleurs, pour prouver l'importance du diplôme[1], il suffit de constater que le poids de la maffia décroît très vite avec l'importance du parchemin : ainsi, je ne pense pas que les anciens élèves de l'École des Mines de Nantes forment maffia, peut-être parce qu'il n'y a pas beaucoup de mines dans la belle région nantaise, ni d'ailleurs beaucoup d'anciens élèves.

Enfin, l'élite se reconnaît à des « signes extérieurs d'élite », comme la cravate du Racing Club de France ou l'insigne du Jockey Club : point de sésame de ce type, point d'entrée « en élite », les signes en question n'étant pas en vente au rayon colifichets des Galeries Lafayette.

L'organisation de l'État et les élites

Tout d'abord, une petite anecdote pour montrer comment l'État choisit la « quantité » d'élite dont il a besoin, au moins pour les techniciens : un haut fonctionnaire me racontait récemment qu'il avait été chargé par l'État d'examiner comment étaient calculés les contingents d'élèves de l'ENA dans les différents concours, et de polytechniciens dans les différents Corps. La réponse avait été simple et « socio-logique » : la même quantité que l'année

[1] Etymologie : *diploma* = document.

antérieure ; si l'on augmente les contingents, on va « prolétariser », si on les diminue, on va devenir inefficace. La noblesse française ne fonctionnait pas autrement.

Comment l'organisation de l'État utilise les élites est un sujet beaucoup plus sérieux que les précédents. La question est : l'État et la société sont-ils organisés pour permettre aux élites de jouer un rôle majeur dans la conception et la mise en œuvre des réformes ? Ou, formulée autrement, pour un sujet de réforme donné, l'État et la société ont-ils le moyen d'actionner les membres de l'élite qui peuvent avoir quelque chose à dire sur le sujet ?
Rien n'est moins sûr.
Tout d'abord, et une fois délimité le champ de la réforme, il faut s'interroger sur les membres de l'élite qui peuvent avoir des visions intéressantes sur le sujet : ainsi, sur une révision de la Constitution, il est facile de recourir au doyen Vedel ou à Guy Carcassone ; mais il est infiniment probable que d'autres personnalités, plus éloignées du sujet, et justement parce qu'elles le sont, peuvent poser les classiques questions du Candide, qui ne l'est d'ailleurs en général pas tant que cela. Je suis notamment toujours frappé par la justesse des propos sur la société française de Pierre-Gilles de Gennes ou de Georges Charpak et, bien qu'ils soient considérés par nos gouvernants comme de purs scientifiques, je serais très intéressé de les voir participer étroitement aux choix politiques.

Dans le même ordre d'idée, je verrai bien un grand chef d'entreprise prendre des responsabilités importantes à la tête de l'État. Pourquoi pas Claude Bébéar ou Jean-René Fourtou Présidents de la République[1] ?
Ensuite, une fois localisés les hommes qui savent, les « sachants » comme disent les juristes, il faut leur proposer les modalités de participation à la réflexion adaptée au sujet, au calendrier et à la structure de réflexion à former. Je leur fait le crédit, avec intérêt, de ne point leur attribuer un conservatisme féroce, mais il faut trouver la bonne manière de les mettre en situation de proposer des idées, sans références particulières à leur référentiel habituel ; en d'autres termes, il faut les faire « sortir d'eux-mêmes », au figuré bien entendu.

---

[1] Il semble que Christian Blanc, qui a une réelle expérience de l'entreprise (Air France, RATP), soit candidat à la Présidence de la République, et je m'en réjouis.

Enfin, il faut les motiver.
On peut supposer que leur position très en vue dans la société les mettra à l'abri de demander je ne sais quels subsides sordides, encore que l'actualité nous démontre tous les jours le contraire. Plus sérieusement, la motivation passera probablement par la mise en évidence de l'importance de la réforme en jeu, pour l'État ou pour la société française, et il reste sans doute, dans notre beau pays, des élites capables de préférer leur pays à des espèces sonnantes et trébuchantes.
Tout ceci n'est pas simple, d'autant plus que les spécialistes, économistes, juristes, constitutionnalistes, etc., ont la fâcheuse coutume de penser qu'ils n'ont pas besoin d'aide, surtout si la réforme envisagée doit porter leur nom.
On peut aussi attendre des élites qu'elles se constituent en « commandos » de réflexion sur les réformes. On peut attendre qu'elles développent les « think tanks » qui font la force de quelques uns de nos pays voisins. Malheureusement, elles ont du mal à mettre transversalement en commun leurs réflexions, parce que la société française reste très cloisonnée et que, par exemple, la fondation Saint-Simon, maintenant dissoute, ou l'Institut de l'Entreprise étaient ou sont hermétiques aux personnalités déviantes.

Enfin, l'obstacle le plus redoutable : l'élitisme

J'ai déjà largement répondu à la question de son impact sur l'avancement des réformes en France : conservatisme des élites - que les autres réforment alors que nous, nous sommes bien où nous sommes -, autofécondation, poids du diplôme, poids du milieu familial, maffias, signes extérieurs qui montrent si l'on en est ou si l'on n'en est pas, enfin organisation de l'État et de la société pour utiliser au mieux les élites, bref, beaucoup d'obstacles (et d'excuses) pour que les élites modèrent considérablement leur appétit de réformes.

Ajoutons-y quelques constats.

Le nombre de dirigeants qui, d'une manière ou d'une autre ne sont pas issus de l'« establishment » (à traduire par élitisme plutôt que par élite) est très faible : pour un Laurent Boix-Vives qui se coltinait des sacs de ciment pour construire sa première remontée

mécanique, et créer ensuite Skis Rossignol, ou un Marcel Fournier, qui à partir d'une modeste boutique de bonneterie d'Annecy, a été un des créateurs de Carrefour, combien de dirigeants ne doivent leur position éminente qu'à l'appartenance à l'élite, qu'elle vienne du diplôme, de la descendance d'une grande famille, ou d'un réseau de relations particulièrement efficace. Le « self-made man » fait partie des « not invented here », et est une espèce rare en France, sauf si l'irruption des nouvelles technologies fait émerger une nouvelle génération de dirigeants - c'est possible- qui ne devront rien à une quelconque élite, ne serait ce que parce qu'ils ont pris des risques, caractéristique rare dans l'élite française.

Deuxième constat, voisin du premier : dès qu'un dirigeant politique ou d'entreprise arrive au pouvoir, il s'entoure le plus souvent de personnes qui ne risquent pas de lui faire de l'ombre. Rares sont ceux qui ont le courage de prendre comme collaborateurs des « jeunes loups » assoiffés de pouvoir : fais tes preuves et on verra ensuite si tu es *dignus entrare in corpore nostri.*

Troisième constat : certaines fonctions sont réservées à des diplômés, et pas n'importe lesquels : il serait indigne qu'un directeur général de la SNCF ne soit pas Ingénieur en chef du Corps des Ponts et Chaussées ou que la direction du Trésor ne soit pas confiée à un énarque, bien entendu sorti de l'ENA dans les premiers. Inutile de dire que ceci ne risque pas de créer le fameux « renouvellement des élites », que tout le monde appelle de ses vœux, qui sont des vœux pieux, encore que je me fasse une plus haute idée de la piété.

Quatrième constat : l'élite a ses règles de bonne conduite qu'il convient de respecter : le bridge à haut niveau, le Racing, l'aisance dans un avion privé ou le golf en sont des signes non équivoques. Si l'on ne présente aucune de ces caractéristiques, dont la bienséance va de soi, il est difficile de se faire reconnaître comme membre de l'élite.

Cinquième et dernier constat : il n'existe qu'une seule manière d'entrer dans l'élite, quand on n'a pas fait preuve de mérites professionnels hors normes ou que l'on ne sort ni de Normale Supérieure, ni de l'X, ni de l'ENA : c'est la fortune, sésame irrésistible. On passera sur la manière dont elle a été acquise, en étant toutefois un peu regardant si l'accession à la richesse s'est

accompagnée ou a été suivie de passages devant les tribunaux au pire ou de sévères inspections fiscales au mieux ; et encore...

Je conviens que tous ces constats ne sont que des symptômes d'un comportement particulier de l'élite française. Mais, quand les symptômes sont aussi nombreux et aussi convergents, tout médecin qualifié conclurait à un mal profond. Et ce mal profond, puisqu'il faut l'appeler par son nom, c'est l'élitisme, c'est-à-dire la propriété de l'élite de cadenasser l'entrée, de définir les critères d'appartenance, et d'en contrôler avec fermeté la natalité et la démographie.

Dans ces conditions, comment faire en sorte que les réformes nécessaires se fassent ?

Il n'est bien entendu pas question de cantonner l'élite dans une sorte de noblesse sans pouvoir et sans influence sur la société ; une société doit avoir une élite, qui doit jouer un rôle important.

Il faut d'abord lutter contre l'élitisme : ouverture des diplômes, ouverture des grands corps d'État, nomination à des postes importants de personnalités déviantes ou hors normes, lutte contre les franc-maçonneries de tous types, irrespect total, à l'heure de sanctionner, des corps, maffias, clubs et autres cercles, bien entendu très fermés ; tous les moyens sont bons pour faire en sorte de donner toute sa chance à tout le monde.
Il faut ensuite associer le plus étroitement possible les élites aux réformes, et j'ai donné précédemment quelques pistes à ce sujet.

Constatons aussi que cet élitisme contamine également les structures de l'État : la France avait accepté, dans un premier temps, de participer aux travaux de l'OCDE sur l'adéquation des enseignements dispensés par l'Éducation Nationale aux besoins des populations. Mais, jugeant sans doute que notre pays n'avait pas à recevoir de leçons, la France a abandonné en cours de route. Le Danemark en a, en revanche, fait le fer de lance de sa révolution de l'éducation.

Il faut enfin, mais il ne devrait pas être nécessaire de le dire, donner la priorité absolue à l'intérêt général, finalité absolue de toute réforme.

XIII
L'ÉTAT PEUT-IL SE RÉFORMER ET RÉFORMER ?

L'État est partout et nulle part.

Il est partout quand un motard moustachu me verbalise pour ne pas porter de ceinture de sécurité alors que je viens de l'enlever et que je suis à cent mètres de mon domicile, quand un agent municipal se demande, en passant dans ma rue, si les pots de géranium aux fenêtres de ma maison ne mettent pas en danger l'intégrité physique des passants, quand mon percepteur s'étonne de tel ou tel aspect de ma déclaration d'impôts, ou quand les fonctionnaires des Finances bloquent la circulation parisienne parce que l'on veut les réformer pour une meilleure satisfaction du contribuable, etc.
Il n'est nulle part, notamment quand je cherche l'homme compétent sur tel ou tel aspect de ma déclaration d'impôt ou que je demande des éclaircissements à la Sécurité Sociale sur le dernier remboursement.

Aussi, quand je vois en vitrine un livre, par ailleurs très intéressant, et qui s'intitule *Notre État*, je suis surpris que, bien que apparemment propriétaire d'une petite partie de cet État, je n'arrive pas à le trouver : est-il si grand qu'on ne puisse le voir, comme on ne peut voir la courbure terrestre quand on est, situation fréquente, au ras du sol ? Est-il si loin qu'on ne puisse plus le distinguer ? Est-il si petit qu'il faudrait des lunettes spéciales pour le voir ?

Tout ceci ne serait pas très grave si nous n'avions confié, par hommes politiques interposés, des missions importantes à cet État-là. Tout ceci serait secondaire si l'État n'était qu'une gigantesque administration, chargée d'expédier les affaires courantes. Tout ceci m'importerait peu si je considérais que l'État s'adapte convenablement à notre monde en changement, aux nouvelles

technologies, à la mondialisation, à l'intégration européenne, à la croissance de la délinquance, et surtout au besoin de nos concitoyens d'un meilleur service au « client – usager ».
Tout ceci ne serait pas grave si l'État ne dépensait pas autant d'argent (45,7% du Produit Intérieur Brut en 1999), via les fameux prélèvements obligatoires, essentiellement pour assurer son fonctionnement, infiniment plus que pour investir.
Tout ceci ne serait pas grave si l'on n'y ajoutait pas le fait que l'État reste encore un gestionnaire essentiel de nombreuses activités : à la fin de 1997, il restait encore 2 463 entreprises publiques[1], employant 1 268 000 salariés, dont la SNCF, la RATP, EDF, GDF, Aéroports de Paris, les Ports Autonomes, SNECMA, La Poste, Air France, la Caisse des Dépôts et Consignations, l'IFREMER, la Société Nationale des Poudres et Explosifs, l'Imprimerie Nationale, l'Office National des Forêts, la SONACOTRA, etc. Au total, le poids de l'État français dans l'économie du pays dépasse allègrement la barre des 50%.

Oui, mais voilà : l'État est, ou devrait être, le principal concepteur, acteur et metteur en scène du changement. Il utilise pour cela les réformes, sujet central de ce livre ; pour cette raison, il est essentiel, malgré les difficultés de l'exercice, que je trouve l'État, que je comprenne comment il intervient dans les réformes, et surtout pourquoi elles sont aussi difficiles pour lui, enfin que je recherche comment rendre plus fluide la réalisation des réformes.

A chacun son fardeau : j'ai déjà dégagé, dans les chapitres précédents, l'État d'une part de responsabilité quant à la qualité des hommes politiques, quant au rôle insuffisant joué par les partis politiques et les syndicats dans les réformes, enfin quant aux habitudes d'élitisme de la société française ou plus exactement de son élite.

Je reste donc, dans un face-à-face très déséquilibré, seul avec l'État, et je lui pose trois questions : qui es-tu ? Comment fais-tu

---

[1] Source : « Tableaux de l'économie française, 1999-2000 » publiés par l'INSEE. Comme on voit, il y a encore de beaux jours pour la restructuration et la privatisation du secteur public des entreprises. Selon l'INSEE, est considérée comme entreprise publique « toute entreprise sur laquelle l'État peut exercer une influence dominante du fait de la propriété ou de la participation financière, en disposant soit de la majorité du capital, soit de la majorité des voix attachées aux parts émises ».

pour réformer ? Que peut-on faire pour améliorer ton efficacité en matière de réformes ?
Il me pardonnera le tutoiement, de rigueur quand on est en face d'un être qui est partout et nulle part, à l'instar des Anglais qui n'utilisent le « thou » que pour Dieu (et la Reine je crois).

Mais qui est donc l'État, en France ?

Comme mon but est de porter un jugement sur l'État comme réformateur, il faut bien que j'identifie, dans cet ensemble complexe de structures, de personnes et de règles de fonctionnement, les endroits ou se conçoivent et se mettent en œuvre les réformes.

Mais tout d'abord, l'État, c'est quoi ?
Le Petit Larousse propose une définition, que, pour une fois, je ne trouve pas très satisfaisante : « Entité politique constituée d'un territoire délimité par des frontières, d'une population et d'un pouvoir institutionnalisé ». Dans cette définition, il est clair que j'appartiendrais à l'État, ce qui n'est pas la même chose que de lui être redevable, et que, du point de vue de l'État, il n'y aurait aucune différence entre moi et un fonctionnaire. D'autre part, quelle différence avec la Nation ? Toujours selon le même dictionnaire, la Nation serait « une grande communauté humaine, [...] qui possède une unité historique, linguistique, culturelle ». En somme, l'État, ce serait la Nation moins les flonflons, définition un peu trop extensive, et révélatrice, pour l'État.

Mais qui sont les fonctionnaires, et combien sont-ils ?
Dans le rapport d'activité 1997 de feu le Commissariat à la réforme de l'État, il est indiqué que « Le secteur public compte environ 6,2 millions d'agents ». Aux 4,3 millions de la fonction publique proprement dite, dont la fonction publique hospitalière et les fonctionnaires travaillant dans les collectivités régionales et locales, s'ajoutent 1,6 millions d'agents employés dans les entreprises et établissements publics et les organismes de Sécurité Sociale. Comme je l'ai déjà dit, l'État a le plus grand mal à compter ses employés, et ces chiffres sont à prendre « avec des pincettes ». En tout état de cause, près d'un Français actif sur quatre est un agent de l'État.

Dans l'État, il est essentiel de distinguer nettement les « vendeurs » et les clients : les vendeurs d'État, soit 4,5 millions de personnes, entre la fonction publique centrale, la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière, sont ceux qui en font réellement partie. Les autres, y compris le personnel des entreprises publiques, sont des usagers de l'État, ou mieux des clients. A noter en passant que les personnels de l'État sont ou devraient être vendeurs d'État, mais sont aussi clients du coiffeur du coin de la rue qui, en général, n'appartient pas au dit État.

Finalement, nous sommes tous clients de multiples fournisseurs, et fournisseurs de multiples clients ; c'est aussi ce gigantesque entrelacs de relations qui constitue, entre autres, la Nation. Je conviens que la poésie d'une telle vision n'est pas évidente, mais seulement et crûment réaliste.

Après cette brève présentation de l'État, je vais en rechercher les caractéristiques qui sont autant d'obstacles aux réformes et à leurs processus. On me pardonnera de ne pas rechercher en quoi il favorise les réformes car, après tout, c'est son boulot.

Je distinguerai huit grandes catégories d'obstacles :
- le rôle de l'État français
- l'État « recentralisateur »
- le statut de la fonction publique
- les hauts fonctionnaires
- la barrière entre le public et le privé
- l'État et le jeu des acteurs
- l'État et l'investissement immatériel
- l'État, le monopole du changement et l'immobilisme.

État « barreur » ou État « rameur » ?

Cette question peut être formulée de nombreuses autres manières : État garant ou État gérant ? État régulateur ou État gestionnaire ? État gendarme ou État providence ? État « maître des horloges[1] » ou État horloger ? Et, pour culminer le tout, moins

[1] Le problème du rôle de l'État n'a jamais été mieux posé que dans le remarquable livre de Philippe Delmas : *Le Maître des horloges*, aux éditions Odile Jacob, Paris,

d'État ou mieux d'État ?
Mais je garde ma comparaison avec l'aviron, plus parlante.

En France, il faut bien constater que l'État est à la fois barreur, c'est bien le moins, mais également rameur, au moins pour un rameur (un actif) sur quatre, dans un quatre barré, si l'on compte en effectifs, et pour deux barreurs sur quatre si l'on compte en flux financiers.
Que doit faire l'État ?
Bien entendu, édicter la règle, proposer et faire voter la loi et veiller à son application, ce qui est typiquement un rôle de rameur. Puis mettre en œuvre des politiques publiques : par exemple, politique économique, lutte contre la pauvreté, aides au logement, politique de santé et de protection sociale, solidarité, réduction du chômage, infrastructures, etc. Enfin, l'État est prestataire de services, dans des domaines qu'il faut considérer comme en totalité ou en partie « non marchands » : dans cette troisième catégorie de missions de l'État, je range essentiellement la cohésion sociale et la solidarité, la justice, la défense, la sécurité du territoire, la politique étrangère, l'école (pour partie), la santé (pour partie) et la protection du patrimoine historique et artistique.

Dans cette troisième catégorie, il n'est pas interdit à l'État de déléguer certaines missions à la société civile, sous forme de contractualisation et de partenariat. C'était bien la volonté d'Alain Juppé quand, par ses ordonnances sur l'assurance maladie de 1996, il instaurait une relation contractuelle entre l'État et les Caisses, après avoir fait voter un objectif de dépenses par le Parlement, ainsi qu'une autre relation contractuelle entre les Caisses et les professionnels de la santé.

L'État gardait ainsi ses deux premières missions, de garant des règles et de maître des politiques. Mais ces bonnes intentions ont été vite prises en « sandwich » entre les hauts fonctionnaires et les professionnels pour dénaturer en partie l'esprit de la réforme et faire en sorte que, dans notre quatre barré, il y ait toujours autant de rameurs de l'État.

1991 ; mais il faut bien constater que l'État est de moins en moins maître de ses horloges.

Les choses se gâtent quand l'État assure une quatrième mission, dans le domaine des services marchands. Rappelons que ceci concerne 1,2 millions de fonctionnaires et près de 2 500 entreprises (chiffres de 1997).
L'expérience montre en effet tous les jours que les rameurs « privés » rament plus vite que les rameurs « publics », notamment sous l'effet de la sanction du marché et de la vigilance des actionnaires, dont les entreprises publiques sont le plus souvent protégées ; également parce que les rameurs publics ont un statut qui leur ôte beaucoup de souplesse. De plus, paradoxalement, le fait pour le barreur et les rameurs publics d'être du même bord, ne facilite pas les choses et ne donne pas plus de force et de souplesse à ces derniers.
Si l'on prend par exemple la dernière réforme avortée de la SNCF, qui s'appelait « Cap clients », il y a gros à parier que, si la SNCF avait été une entreprise privée, la réforme serait passée, peut-être dans la douleur, mais elle se serait faite, guidée qu'elle était par le « levier client ». Mais l'État barreur a pris peur, d'une part de voir immédiatement les cheminots dans la rue, d'autre part, plus tard, de perdre des rameurs, plus exactement de voir des rameurs publics se transformer en rameurs privés.
Quant à la logique qui fait que certaines missions sont assurées par l'État et d'autres non, elle est au moins troublante : comment expliquer que la distribution de l'eau soit du domaine privé pour plus de la moitié de nos concitoyens alors que celle de l'électricité ou du gaz reste dans le domaine public ?

Retenons de cette analyse critique du rôle de l'État que, plus il y aura de rameurs publics, plus lents et moins souples que les rameurs privés, moins le bateau avancera, et plus difficiles seront les réformes, l'État étant juge et partie pour un actif sur quatre et pour un franc sur deux de flux financiers.
Souhaitons donc un État garant et régulateur, faisons en sorte que l'État français soit de moins en moins gérant, et jugeons-le sur le rapport entre le coût et la qualité de ses prestations. Jugeons-le aussi sur sa capacité à barrer, qu'il ne se fait pas faute d'utiliser, en produisant plus de 100 lois par an, et donc beaucoup plus de réformes, sous l'effet des lois « Divers dispositifs d'ordre... ».

L'État « recentralisateur » ?

Les lois Defferre de 1982 furent de grandes lois.

Mais l'application en a été et en est toujours difficile parce que, en France, on ne peut décentraliser qu'en amputant de manière chirurgicale des fonctions de l'État très ancrées dans notre tradition jacobine, pour les greffer sur des structures locales qui, du fait de leur petite taille ou de leur impréparation, reçoivent mal le greffon, ou au contraire l'entourent de soins superflus, par exemple en construisant de somptueux « hôtels de région ».
Par ailleurs, il ne faut pas oublier que la décentralisation Defferre s'est faite contre les fonctionnaires, notamment centraux, et qu'ils sont sans doute revenus à la charge depuis quelques années, l'État ayant baissé la garde.
Cette difficulté à décentraliser est typiquement française : l'Allemagne est fédérale, l'Espagne est un ensemble « d'autonomias », le Parlement anglais s'appelle « Chambre des Communes », l'Italie est en route vers la décentralisation, indissolublement liée à la réforme de l'État. Dans ces pays, la décentralisation est intrinsèque et culturelle. L'exemple de l'Espagne est particulièrement illustrateur, 40 ans de franquisme centralisateur n'ayant pas réussi à faire disparaître les réflexes régionaux, les gouvernements autonomes ayant été instaurés par la Constitution de 1978, soit seulement trois ans après la mort de Franco.

Il faut bien constater, depuis plusieurs années, une « recentralisation » rampante : la meilleure illustration est la décision récente de baisser la taxe d'habitation en supprimant la part régionale, ce qui diminue les ressources des régions, même si l'État compense en partie[1], mais prive les régions de la libre fixation des taux. On peut faire des constats analogues pour le logement social ou l'aide médicale. Si l'on ajoute à ceci l'empilement des structures, communes, syndicats inter-

[1] À titre d'exemple, en 1990, pour la région Bretagne, les compensations de l'État au titre de la fiscalité locale directe représentaient 2% des recettes ; en 2000, ce pourcentage passe à 20%, ce qui met bien en évidence l'importance des ressources « rapatriées » des régions vers l'État, et surtout la perte pour les régions de la liberté de fixation des taux qui va avec.

communaux, communautés d'agglomération[1], districts, arrondissements, départements, régions, il faut bien reconnaître que la décentralisation est un exercice difficile, dans notre pays aux 36 000 communes et encore plus de clochers.
Je remarque aussi une tendance naturelle de l'État à nous faire prendre « des vessies pour des lanternes », et à nous vendre la déconcentration comme un succédané tout à fait acceptable de la décentralisation. Mais ce n'est pas tout à fait la même chose : que la décision de lancer de lourds investissements pour désensabler le mont Saint-Michel soit prise dans une antenne locale du ministère compétent n'est pas de la décentralisation. Que ce soit la région Basse-Normandie[2] elle-même et le département de la Manche qui prennent cette décision, quitte à ce que l'État, dans son rôle de garant, l'annule a posteriori, on peut alors parler de décentralisation.

La déconcentration est certes utile, mais elle ne garantit pas que la décision soit prise en fonction de critères de décision au plus près du terrain[3].

Dans le même ordre d'idées, le paritarisme a de plus en plus de mal à trouver ses marques, l'État intervenant à tout bout de champ dans les relations entre partenaires sociaux, comme pour la réforme de l'UNEDIC et le Plan d'Aide au Retour à l'Emploi, ou pour la transformation de crises sociales en lois, comme la loi dite de « modernisation sociale », née d'une accumulation, qui était prévisible, de plans de licenciements.
État centralisé et interventionniste : est ce un terrain favorable aux réformes ?

J'ai déjà indiqué que les pays dont l'État s'est le plus transformé sont souvent des États fédéraux, donc plus ou moins décentralisés.

---

[1] Bonne idée, matérialisée par la loi Chevènement de 1999 mais, comme souvent, dénaturée par les politiques, qui ont procédé à des regroupements de communes en fonction d'affinités politiques et non de logiques de développement économique ou social. Dans certains de ces cas, les oppositions municipales ne sont même pas représentées, comme par exemple pour la communauté d'agglomération du Val de Bièvre (180 000 habitants).
[2] Je rappelle que le mont Saint-Michel est bien en Normandie, et pas en Bretagne.
[3] Le rapport d'activité 1997 de feu le Commissariat à la réforme de l'État consacre un chapitre entier à la déconcentration, parle de « lutte contre la centralisation », mais n'écrit nulle part le mot de décentralisation ; serait-il encore tabou ?

L'État centralisé, c'est-à-dire des décisions prises en grande partie par un pouvoir central, et les mêmes règles pour toutes les régions ou communes est déjà un handicap fort à l'expérimentation. C'est aussi une atteinte au principe de subsidiarité, qui s'applique en principe au sein de l'Union Européenne et dont on voit mal pourquoi il ne s'appliquerait pas entre Paris et Caen ou Saint Lo. La longueur de la hiérarchie de l'État[1] et ses multiples niveaux font que, entre l'idée de réforme, qui peut apparaître localement, et son retour sur le terrain, après un passage par plusieurs départements ministériels à Paris, il s'écoule tellement de temps et l'idée initiale de réforme risque tellement d'être transformée, que le hardi personnage auteur de cette initiative sera sans doute découragé ou aura été muté pour initiative intempestive.
Mais surtout, la principale raison qui rend un État centralisé et interventionniste peu accueillant aux réformes est que, du haut de la pyramide, on ne voit plus les « usagers – clients ». Vus par un ministre de la Défense, les soldats de métier ou les conscrits sont un concept un peu intellectuel, surtout quand il n'a pas fait de service militaire ; vues par les hauts fonctionnaires du ministère du Travail, les entreprises se ressemblent toutes et sont donc susceptibles du même traitement dans le cadre des 35 heures. Vus par Dominique Strauss-Kahn ou Christian Sautter, les 135 000 fonctionnaires de la DGI et de la Comptabilité Publique sont des êtres uniquement mus par la raison, qui auraient dû se rendre sans difficulté à l'évidence de la bonté de la réforme de Bercy.

Enfin, lorsque l'État se mêle de tout et intervient dans le champ contractuel entre les partenaires sociaux, il décrédibilise à la fois le principe de subsidiarité, le principe de contractualisation assortie d'objectifs de résultat, et même les partenaires sociaux eux-mêmes. On peut par exemple comprendre le MEDEF quand il décide de ne pas renouveler ses administrateurs à la Sécurité Sociale, organisme évidemment paritaire, qui ne devrait avoir comme objectif que de respecter l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (l'ONDAM), qui plus est voté par le Parlement, et qui votera ou ne votera pas les milliards de francs consacrés à l'ardoise des 35 heures.

Curieux retour de bâton pour l'État centralisé : la réforme en pénible gestation du statut de la Corse fait que d'autres régions

[1] Je renvoie à la loi du pendule, au chapitre II.

demandent : et moi ? Si ce retour de bâton doit provoquer une salutaire réflexion sur la décentralisation, tant mieux, encore que le schéma pour la Corse (lequel ?) ne vaut sûrement pas, tel-quel, pour la Bretagne ou Poitou-Charentes. Décentraliser, c'est accepter plusieurs modèles de fonctionnement différents, l'État, encore une fois, se portant garant du droit et notamment du respect de la Constitution, ou de sa modification.

Comment expliquer cette centralisation ancienne de notre pays, et la propension récente à recentraliser ?

Contrairement à la plupart de nos pays voisins, en France, c'est l'État qui a créé la Nation, notamment Philippe le Bel, auteur des « progrès considérables qu'a fait, tout au long du treizième siècle la conscience d'une notion d'État [...] la naissance en ce même siècle d'une fonction publique distincte du service du roi [...] Roi moderne, certes, Philippe le Bel [...] lorsqu'il fait peser sur tous les habitants du royaume l'exigence d'un service militaire [...] et de son équivalent financier, l'impôt[1] » ; Louis XI ensuite qui, près de deux siècles plus tard, peut, sur cette première « structure d'État », intégrer Bourgogne, Anjou et Bretagne. Colbert, qui a ensuite centralisé, réglementé, et donné la primauté à « l'abondance d'argent » en taxant les importations et en créant de nouvelles industries exportatrices ; puis les Jacobins sont passé par là ; et beaucoup plus près de nous, De Gaulle, que l'on peut qualifier de « colbertiste », doutait de la capacité des entreprises à fabriquer de bons produits qui se vendent, d'où les nationalisations. Encore aujourd'hui, le colbertisme laisse des traces sensibles ; au point que nombreux sont encore ceux qui s'étonnent de l'émergence des Autorités Administratives Indépendantes, comme le CSA, la CNIL, l'Autorité de Régulation des Télécommunications, etc.
Ceci dit, le colbertisme est mourant, mais pas son principal héritage, un centralisme encore excessif, ni l'habitude qu'ont pris les Français de tout demander à l'État, et notamment des emplois.

En Angleterre, les Nations (écossaise, galloise, irlandaise, ...), en Espagne les « autonomias » (basque, catalane, galicienne, andalouse, etc.), les Länder allemands, les « Provinces Unies » qui ont constitué les Pays-Bas, préexistaient aux États qui, en fait, se

[1] *Philippe le Bel*, de Jean Favier, aux éditions Fayard, Paris, 1998, (réimpression).

sont constitués « par défaut », à l'image de ce que l'Italie est en train de réussir.

On peut en conclure que le terrain de l'État français et ses retours de centralisme est peu favorable à la naissance des réformes, et que cela remonte loin dans l'histoire de notre pays.

Une note d'espoir nous est cependant apportée par l'émergence de nouvelles formes de vrai débat public, dans lesquelles s'est fait jour l'expression locale forte de choix politiques, techniques, économiques et sociaux. Dans *Le Débat public : une réforme dans l'État*[1], Serge Vallemont nous en donne plusieurs exemples, notamment le processus très ouvert de débat public, qui a porté sur l'extension du Port Autonome du Havre (PAH), sous le nom « Port 2000 ». Six propositions ont été mises en œuvre (j'en cite quatre) :

- faire que l'administration, sans rien abandonner de sa compétence, descende de son piédestal de maître d'œuvre « sachant » et exprime sa problématique et ses choix dans des termes accessibles à des intelligences moyennes ; la démocratie, c'est aussi la clarté ;
- faire que l'administration accueille et prenne en compte des contre-projets ;
- faire que les administrations répondent, en toute liberté, aux questions qui émergent du débat ;
- apporter au pouvoir politique des éléments de décision résultant du débat démocratique.

Tous les échos que j'ai pu recueillir sur cette intense concertation, indiquent que l'on est arrivé à un compromis opérationnel, et que l'État centralisateur est effectivement descendu de son piédestal. Je reviendrai, dans les dix commandements sur le puissant levier de décentralisation et de réforme que constitue le débat public et ses différentes formes.

Une deuxième note d'espoir vient de la traduction récente, en réalité, du souhait maintes fois exprimé par l'État d'un re-déploiement de sa présence territoriale qui prenne plus en compte les besoins de l'usager – client : je ne pense pas spécialement à la

---

[1] A la Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence(LGDJ), ouvrage cité, pp. 57-61.

cinquantaine de « maisons de services publics » qui fonctionnent (à quoi servent donc les mairies ?), mais plutôt aux 65 « points publics en milieu rural », comme par exemple celui d'Annonay en Ardèche, « qui rend de signalés services à cette localité industrielle, industrieuse, et pôle économique du département, de près de 40 000 habitants, située à cinquante minutes de la sous-préfecture, Tournon, et à une heure et demie de la préfecture, Privas[1] ».

Je pense aussi aux « services publics de proximité » offrant un « guichet unique » aux usagers, notamment dans les quartiers difficiles des grandes villes, comme Amiens.

Allons, il y a de l'espoir, et les forces de décentralisation n'ont pas encore perdu la bataille.

Le statut de la fonction publique

On va me dire que je m'attaque à une montagne gigantesque, qui trône au milieu du paysage un peu figé de la gestion des ressources humaines de l'État ; et pourtant je le confesse, à ma grande surprise, les personnalités que j'ai rencontrées pour écrire ce livre m'ont le plus souvent affirmé que l'obstacle aux réformes du statut des fonctionnaires est très surestimé.

Il est vrai que le statut des fonctionnaires, sa réglementation très lourde, son fonctionnement « indiciaire », sa faible reconnaissance du mérite, et surtout la sécurité de l'emploi qu'il apporte sont des écueils importants à l'heure de réformer.

Mais trois remarques essentielles doivent être faites.

Énoncée telle-quelle, la « réforme du statut des fonctionnaires » est ce que j'ai appelé une « métaréforme », non accessible par une réforme unique et ressortissant plutôt à une conception générale de la place et du rôle des fonctionnaires dans notre société. Cette métaréforme, si elle devait se produire, serait le résultat d'un grand nombre de petites réformes.

---

[1] Extrait de *La Réforme de l'État* à La Documentation française, ouvrage cité, p. 27.

J'observe d'ailleurs que les partis politiques ne parlent pas de réforme du statut, mais plutôt d'adaptation des positions statutaires : un électeur sur quatre !
Je pense que la bonne position sur ce sujet est exprimée par Thierry Bert dans *Notre État*[1] : « De ces difficultés, on ne sortira [...] que par un contrat de long terme entre l'État et ses fonctionnaires ». Ceci sur la base de quelques principes simples : « le fonctionnaire est un magistrat qui agit au nom du peuple et à son service [...] il ne reçoit le pouvoir que comme un prêt et il doit rendre compte à tout moment de son usage ».
La métaréforme du statut des fonctionnaires, c'est donc un long chantier, dans lequel il faudra mettre en œuvre une stratégie « gagnant – gagnant », stratégie dans laquelle l'État proposerait une plus grande souplesse statutaire et indiciaire, et de la modularité dans la garantie de l'emploi contre une meilleure reconnaissance du mérite, des rémunérations plus incitatives et des plans de carrière plus attractifs, incluant notamment la possibilité de sortir des « rails de l'indice » par des périodes de formation ou de reconversion.

Vaste chantier, pour lequel il ne serait pas stupide de créer une Autorité Administrative Indépendante[2], intégrant dirigeants de la fonction publique, syndicalistes, fonctionnaires non syndiqués, représentants des « usagers – clients » ainsi que la société civile. Dotée de moyens importants d'étude et de communication, cette « AAI » organiserait un vaste débat public et serait reconnue par l'État comme force de proposition.

Bien entendu, si l'on appelle cela « mission 2003 », le lendemain tous les fonctionnaires sont dans la rue ; il ne faut donc pas fixer de limite de temps contraignante à cette réflexion.

Deuxième remarque.
Dans les dix prochaines années, le quart des fonctionnaires actuellement en poste va partir à la retraite. Pour la fonction publique d'État proprement dite, le nombre de départs annuels va croître progressivement de 45 000 en 2001 à 67 000 en 2010[3] ; cette opportunité, à la fois au plan quantitatif global, mais aussi au

---

[1] Ouvrage déjà cité, aux éditions Robert Laffont, p. 246.
[2] Le COR, Comité d'Orientation des Retraites n'étant qu'un...Comité de plus.
[3] Rapport Charpin, de 1999.

plan de sa progressivité, offre une occasion unique de réfléchir sur les mesures qu'il faudra prendre : remplacements poste pour poste ? Réduction des effectifs ? Restructuration profonde et redéploiement territorial des structures de l'État ? Assouplissement du statut ? Plus de décentralisation ?
Il s'agit bien là de ce que j'ai appelé le phénomène déclencheur de la réforme. Ne le manquons pas, et instaurons par exemple une « autorisation administrative préalable d'embauche », pour les fonctionnaires.

Troisième remarque, sans doute la plus importante.
Il faut distinguer statut et pratique du statut. Il se trouve que, contrairement à ce que l'on pourrait penser, le statut ouvre des fenêtres plus larges que la pratique que l'on en fait. Prenons trois exemples.
La gestion des ressources humaines dans la fonction publique est encore très largement marquée par la pratique « notariale » de la notation ; pourtant, dans certaines entreprises publiques (EDF, France Télécom, Banque de France, Aéroports de Paris), comme dans la grande majorité des entreprises privées, la notation a été remplacée par l'évaluation, basée sur un entretien individuel à caractère pédagogique, dont les résultats sont bien entendu communiqués à l'intéressé. Dans la fonction publique de l'État, les normes prévoient la notation comme disposition statutaire ; mais, en fait, rien n'interdit aux dirigeants des administrations de mettre en œuvre un dispositif d'évaluation individuelle, plus dynamique que la notation et fondé sur le dialogue entre l'agent et son supérieur hiérarchique.

La mobilité, géographique, fonctionnelle ou professionnelle, est et sera de plus en plus nécessaire à une bonne gestion des ressources humaines de l'État. Or, il faut constater qu'il en est fait très peu usage, même si elle se heurte de plus en plus à des exigences personnelles, notamment induites par la propriété du logement[1] ; et pourtant, contrairement à ce que l'on croit généralement, le cadre juridique, basé sur le statut de 1983, est très souple. Ainsi, plusieurs lois issues de ce statut ont affirmé le

[1] On peut à ce sujet s'interroger sur la politique française, qui a constamment encouragé la propriété de la résidence principale, et ainsi créé un frein majeur à la mobilité, phénomène que l'on ne retrouve pas avec cette ampleur dans d'autres pays, et notamment aux États-Unis.

principe de parité entre les différentes fonctions publiques. La mobilité géographique fait l'objet de concertation avec les organisations représentatives du personnel ; la mobilité fonctionnelle peut s'effectuer par détachement, par mise à disposition, par position hors cadre, par concours interne ou par nomination au tour extérieur.
Mais toutes ces possibilités sont largement sous employées.

Enfin, l'intéressement financier est peu développé dans la fonction publique de l'État, et récompense, selon la loi du 7 novembre 1990 uniquement une performance collective : la rémunération individuelle est alors une conséquence de l'évaluation. Mais ce sont surtout des raisons culturelles qui font que l'intéressement pécuniaire n'apparaît pas très compatible avec la fonction publique ; et d'ailleurs, dans les collectivités régionales et locales, malgré l'absence de textes, l'intéressement financier s'est beaucoup développé.

Concluons que le statut des fonctionnaires, à la casuistique très diverse, n'est pas un obstacle majeur aux réformes, même s'il est temps de se pencher sur le sujet.

Les hauts fonctionnaires

Je ne vais pas refaire le procès des hauts fonctionnaires en général et de l'ENA en particulier. Tout a été dit sur la fermeture de cette élite, sur ses habitudes de cooptation, sur son organisation en réseaux, sur son origine sociale, etc.
Dans mon sujet des processus de réforme, je vais plutôt m'attarder sur le rôle des hauts fonctionnaires, comme accélérateur ou frein des réformes.

Réformer, c'est faire œuvre de patience ; or les jeunes gens qui sortent de l'ENA sont des gens pressés, plus que ceux qui sortent de Polytechnique dans les « Corps » : ils veulent tout et tout de suite.

Toutefois, pour nuancer, il faut distinguer trois types de parcours :
- ceux qui, heureusement encore nombreux, choisissent de faire carrière dans l'administration et d'y assumer des postes de responsabilités ; ceux-là ont en général la patience qui sied aux réformes ;

- ceux qui, au bout de quelques années, passées à se créer quelques relations toujours utiles, notamment dans les cabinets ministériels, « pantouflent » dans le privé. Ils n'ont pas eu le temps de se forger une véritable expérience de gestion ; tout au plus, certains d'entre eux ont passé leur temps à protéger leur ministre, en recyclant le plus loin possible les dossiers les plus délicats. Leur retour du privé au public est possible mais néanmoins rare et, après tout, ils ont fait un choix de carrière qui les regarde. Notons que, dans les grandes entreprises, le passage par l'ENA donne souvent un accès plus rapide aux postes de responsabilités que par les Corps de l'X, sans même parler des écoles de moindre rang ;
- enfin, et c'est là que le bât blesse, ceux qui, après un passage le plus court possible par un cabinet ministériel, entrent en politique ; ils le font sans risque, et bénéficient de la garantie de l'emploi des fonctionnaires, notamment « lorsque ils appartiennent aux grands corps de l'État issus de l'ENA (Conseil d'État, Inspection des Finances, Cour des Comptes), dont le statut s'apparente à celui de professions libérales qui auraient la garantie de l'emploi et de la rémunération[1] ».

En Angleterre, toute personne qui se présente à des élections politiques est tenue de démissionner de son corps, dès qu'elle déclare sa candidature. Je ne pense pas qu'il soit aujourd'hui possible d'aller aussi loin en France, mais on peut s'en rapprocher en mettant quelques « garde-fous » déontologiques.

Aujourd'hui, les partis politiques ont essentiellement des énarques à leur tête, et il n'y a aucun espoir pour le militant de base ou pour le modeste conseiller municipal d'opposition, bénévole de surcroît. Quelle expérience de réforme peut bien apporter ce parcours ENA – cabinet ministériel – parti politique et retour éventuel, en cas d'échec, à l'administration ?
On peut accorder le bénéfice du doute à ceux qui sont maires de villes importantes, ce qui leur donne une certaine expérience de la gestion, mais pas forcément des réformes ; mais les autres ?
Et surtout, le mélange des genres entre l'administration publique et la politique donne une détestable image des hauts fonctionnaires, et leur retire beaucoup de crédibilité, non

[1] Lucile Schmid, dans *Notre État*, qui pose la question : « L'État est-il malade de ses hauts fonctionnaires ? », pp. 45-79.

seulement dans l'opinion, mais encore dans l'esprit des fonctionnaires et des dirigeants de grandes administrations qui, énarques ou pas, ont fait le choix de la chose publique. Si leur entrée en politique n'est pas concluante, ce n'est que demi-mal, mais s'ils deviennent ministres après un parcours sans véritables responsabilités, quelle crédibilité leur accorder ?
Où sont donc passés les « grands commis de l'État » dont j'ai déjà parlé ?

Que faut-il faire ?

Supprimer l'ENA ? : serpent de mer, hautement improbable compte tenu du poids qu'a pris cette institution et du nombre d'anciens élèves influents (!). Remarquons cependant que, dans la plupart des grands pays étrangers, la formation à la haute fonction publique est beaucoup plus diversifiée, sauf peut-être en Angleterre (« Oxbridge ») et en Italie, avec la SSPA, sur le modèle de l'ENA, et les difficultés que j'ai mentionnées.

Diversifier le recrutement à l'ENA : sûrement. Gilbert Santel[1] me confiait qu'il était très fier d'une petite réforme, mais les petites réformes font les grands changements comme les petits ruisseaux font les grandes rivières. Au troisième concours d'entrée à l'ENA, réservé aux personnes issues du privé et ayant huit ans d'expérience et avant cette réforme, les admis au concours étaient affectés dans l'administration au premier échelon du premier grade, comme s'ils venaient de Sciences Po.
Gilbert Santel a fait admettre, par un décret de début 1999, que l'on considère leur expérience comme équivalente à quatre ans de service public. Gageons qu'un autre réformateur prendra le relais et remplacera cette évaluation « forfaitaire » par une évaluation d'expérience et d'utilité pour le secteur public concertée avec le candidat.
Développer les IRA (Instituts Régionaux d'Administration), en élargissant les critères de sélection à l'entrée et éventuellement en mettant en place une sélection progressive pendant le cursus : peut-être, mais il n'est pas certain que le niveau ne baisserait pas. Au concours externe de l'ENA en 2000, le nombre de candidats a diminué, ce qui est un mauvais signe de l'image de la fonction

[1] Ex-délégué interministériel à la réforme de l'État.

publique[1] .
Ouvrir des options « Administration de l'État » dans les grandes écoles commerciales ou d'ingénieurs : pourquoi ne pas l'expérimenter ? La culture commerciale tournée vers le client, et les nouvelles technologies peuvent être très utiles dans l'administration publique.
Mais la solution réside sans doute dans l'organisation volontariste de la diversité du recrutement dans l'administration publique : assouplissement des règles, quota de « contractuels », et plus généralement, organisation de la « porosité » entre le public et le privé, pour éviter que les candidats aient le sentiment, en rentrant dans l'administration, d'avoir fait un choix irréversible ; je reviendrai sur ce sujet.
J'ai déjà raconté comment l'État détermine la quantité d'élèves de l'X ou de l'ENA qu'il doit former. Peut-on lui demander de le faire un peu plus en fonction des besoins réels, et un peu moins sur la base de considérations « sociologiques » ?

Concluons, sur ce sujet des hauts fonctionnaires, que l'on est très loin de la situation idéale, dans laquelle le système éducatif français produirait un vrai corps de réformateurs et de stratèges du changement. Mais la conduite du changement n'est pas considérée comme une discipline à part entière à l'ENA...

La barrière entre le public et le privé

Il s'agit là d'une spécificité très française : on ne retrouve nulle part en Europe une telle étanchéité entre le public et le privé.

Certes, il y a des exceptions : les hauts fonctionnaires pantouflent dans le privé, du fait de l'écart de rémunération, et retournent rarement au public, sauf en cas d'échec dans le privé ; l'administration embauche des contractuels ; les troisièmes concours de l'ENA, des IRA ou de l'École Nationale de la Magistrature, donnent l'accès à la haute fonction publique à des profils différents de ceux issus des concours classiques. Mais ces cas restent relativement marginaux.

---

[1] Alors que dans le même temps, le concours d'entrée à l'École Nationale de la Magistrature croule sous les candidatures, reflet évident du pouvoir croissant des juges (et corrélativement décroissant des hauts fonctionnaires).

Quant à ceux qui ne sont que simples fonctionnaires, les échanges et la mobilité entre la fonction publique de l'État, la fonction publique territoriale et le privé est presque nulle (sauf pour les inspecteurs des impôts qui se transforment en conseillers fiscaux !). Elle est un peu plus forte dans la fonction publique hospitalière ; elle est aussi un peu plus forte entre les entreprises publiques et les entreprises privées, notamment pour des postes à fort contenu technologique, comme pour France Télécom ou EADS, les compétences pointues se voyant ouvrir un marché large et attrayant. Mais il s'agit, là encore, de mouvements marginaux.
Aux États-Unis, en Allemagne, en Espagne, en Italie, la circulation est beaucoup plus libre entre le public et le privé. Personne ne s'étonne, aux États-Unis, de voir un banquier d'affaires devenir ambassadeur[1] ou, en Espagne, un ancien ministre[2] devenir Président d'une entreprise de conseil travaillant en partie pour l'administration. Cette mobilité plus grande que l'on constate à l'étranger entre le public et le privé ne peut être considérée comme une confusion des genres, car les mouvements, dans un sens ou dans l'autre, s'effectuent sans aucune garantie de retour au corps d'origine.

Comment expliquer cette barrière, particulièrement dommageable pour mon deuxième postulat, de l'utilité des expériences du privé pour le public ?
J'y vois deux raisons essentielles.

La première raison tient à l'histoire de notre pays : l'État préexistant a organisé la Nation et l'a structurée. De ce fait, les Français ont pris l'habitude de tout lui demander : des services, au besoin en nationalisant, de l'emploi, de la redistribution sociale, des aides de toutes sortes, bref une présence permanente d'assistance aux citoyens.
D'une certaine manière, et en caricaturant, on peut dire que, dans notre pays, le secteur privé s'est construit « en creux » par rapport

---

[1] Felix Rohatyn, ancien ambassadeur des États-Unis en France, auteur d'une analyse percutante sur les relations entre les États-Unis et la France dans la revue de bord d'Air France, de juillet 2000.
[2] Jaime Lamo de Espinosa, ancien ministre de l'agriculture, et Président de Gemini Consulting Iberica.

à l'État. Ainsi, Luc Rouban[1] a pu écrire : « Le service public reste foncièrement attaché à la définition de l'identité nationale française, et toute remise en cause est alors perçue comme une question politique touchant au moins autant le rôle social du secteur public que son efficacité économique ».

Allant plus loin encore, Élie Cohen nous propose un point de vue encore plus pessimiste[2] : « La vraie spécificité française n'est donc pas dans l'invention du service d'intérêt économique général. Elle réside dans une conception du service public plus attentive au rayonnement de l'État social-colbertiste qu'au service du public ».

Une deuxième raison de cette très faible porosité entre le secteur public et le secteur privé vient de ce que le choix de carrière et de vie lié à cette alternative est « intrinsèque » à la personnalité de chacun.
D'un côté la sécurité de l'emploi, une carrière largement « balisée », un avancement normé et surtout marqué par l'ancienneté, une rémunération « prévisible », une mobilité géographique ou fonctionnelle faible, un rapport statutaire à la hiérarchie, une reconnaissance du mérite très « encadrée », des systèmes de retraites plus avantageux que dans le privé (pour combien de temps ?). De l'autre, un emploi seulement normé par le droit du travail, pas de sécurité de l'emploi, une carrière ouverte, une rémunération le plus souvent liée aux performances, l'obligation de mobilité, des systèmes de retraite aléatoires à un horizon pas si lointain.
En somme, en schématisant, la sécurité sans aventure, contre l'aventure sans sécurité.

Cette étanchéité n'est pas une fatalité, notamment parce que les nouveaux jeux stratégiques que va entraîner l'intégration européenne vont nécessairement remettre en cause la conception française du service public ; je renvoie à la contribution de Luc Rouban sur ce sujet. A titre d'exemple, il n'a fallu que deux ans à la « Coalition de l'Olivier » pour aligner le système italien de retraites des fonctionnaires sur le droit commun.

---

[1] Chercheur au CNRS, auteur d'une remarquable analyse, sous le titre : *La Crise du service public en France*, référence internet :
www.conflits.org/Numeros/28ROUBAN.html.
[2] *La Tentation hexagonale*, aux éditions Fayard, Paris, 1996.

Concluons sur ce sujet que la barrière entre le public et le privé risque fortement d'être emportée par l'intégration européenne. En attendant, essayons de créer le plus de passerelles possibles, aussi bien en termes de personnes, d'idées ou de processus de réforme.

L'État et le jeu des acteurs

L'État français ignore superbement le jeu des acteurs.

Jean-Christian Fauvet, dans *La Sociodynamique : concepts et méthodes*[1], nous montre comment « cartographier » les acteurs d'un processus ou d'une entreprise, selon leur synergie, faite de jeu commun et de crédit d'intention et leur antagonisme, fait de jeu personnel et de procès d'intention. Il distingue les acteurs passifs, les moins « autoactifs », peu synergiques et peu antagonistes qui, du fait de leur nombre, constituent souvent l'enjeu majeur, pour peu qu'on leur fasse gravir un échelon dans l'échelle de la synergie ; puis les « partagés circonspects », avec lesquels un accord est possible ; puis les « dévoués », soutiens inconditionnels, mais sans esprit critique ; puis les « constructifs ou concertatifs », qui peuvent s'avérer de redoutables contestataires, mais pour le bien de la cause commune ; puis les « oppositionnels », contestataires systématiques, mais non destructeurs, ne poussant pas à la rupture définitive ; enfin, les « casseurs » non synergiques et purs antagonistes.

Pour faire avancer le changement ou conduire un processus de réforme, on conçoit qu'il faut utiliser de manière différente ces populations : faire progresser les autoactifs vers la synergie, convaincre les partagés, utiliser les dévoués en évitant de les voir basculer dans la passivité. Travailler dur avec les constructifs, pour les inciter à entrer plus clairement en synergie. Argumenter, sans trop d'espoir, vis-à-vis des oppositionnels, pour éviter qu'ils basculent dans la rupture. Enfin, isoler les casseurs et leur capacité de nuisance.

Aucun conducteur d'un processus de réforme ne peut faire l'économie de l'analyse préalable du jeu des acteurs. C'est pourtant ce que fait l'État français avec une constance remarquable. Bercy :

[1] Aux Éditions d'organisation, ouvrage cité.

a-t-on fait le tri entre les oppositionnels et les casseurs ? La Sécurité Sociale : dans quelle catégorie étaient les hauts fonctionnaires et les professionnels de santé ?

Les 35 heures : n'a-t-on pas considéré trop vite les entrepreneurs comme constructifs ou, pire, dévoués ? Face à l'évolution de leur statut, comment les Corses ont été répartis dans les sept catégories ? La loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain) : s'est-on donné la peine de décrypter préalablement la position des maires, et d'en déduire éventuellement une loi plus progressive et modulaire ?

Mais le plus bel exemple d'ignorance du jeu des acteurs est sans doute celui de Claude Allègre, ex-ministre de l'Éducation Nationale. Il avait des idées claires, dont beaucoup, à gauche comme à droite, reconnaissent maintenant qu'elles étaient bonnes.
De plus, il ne pratiquait pas le « politiquement correct », cocktail lointain descendant de la potion magique d'Astérix, et fait de un tiers de langue de bois, un tiers de promesses électorales et un tiers de « je ne suis au service que de la France ».
Mais quel extraordinaire cas d'aveuglement !
La lecture de son livre[1] est une longue découverte du syndicalisme enseignant en général et du SNES en particulier.

Je cite : « Le SNES voulait sa revanche », ou encore « Avec mon équipe, nous ne nous sommes pas aperçus immédiatement de la tactique souterraine mise en œuvre », ou encore : « J'ai appris que le SNES avait réuni un important budget de communication, que l'on alimentait la protestation en y ajoutant des attaques personnelles violentes ».
Ce jeu des acteurs, caractérisé par la cogestion entre le SNES et l'Éducation Nationale, était pourtant bien connu, bien avant l'arrivée de Claude Allègre au ministère ; et d'ailleurs, François Bayrou l'avait bien identifié, au point de « caresser les enseignants dans le sens du poil », ce qui n'est pas mieux. Mais l'ignorance des caractéristiques profondes du SNES dans laquelle Claude Allègre s'est maintenu, volontairement ou involontairement, a fait que l'on a probablement transformé en partie des « oppositionnels » en « casseurs » d'Allègre.
Un an après la nomination de Claude Allègre, Monique Vuaillat, la

[1] *Toute vérité est bonne à dire*, chez Robert Laffont, Paris, 2000.

Secrétaire Générale du SNES a dit à François Bayrou, avec lequel elle entretenait de bonnes relations : « J'aurai sa peau ».

Un dernier exemple, particulièrement significatif, de cette ignorance par l'État français du jeu des acteurs est donné par le retard constant – sous de bons et le plus souvent de mauvais prétextes – mis à intégrer les normes européennes, obligatoires, dans notre arsenal juridique : il s'agit d'un fait grave, en ce qu'il manifeste, volontairement ou non, une entrave claire à la construction européenne.

Cette analyse du jeu des acteurs a beaucoup à voir avec le débat public et la concertation, qui permettent de détecter par avance le jeu probable des acteurs et d'en tenir compte dans la conduite du processus de réforme. Mais elle n'est accessible que par le moyen d'un diagnostic au plus près du terrain, ce que j'ai appelé le diagnostic en « immersion ».

Retenons en le caractère incontournable dans la conduite de toute réforme, et ce d'autant plus que les acteurs sont nombreux, divers et organisés, ou que le pouvoir de réformer et le porteur de réforme sont contestés, ou encore que le phénomène déclencheur n'est pas de grande ampleur.

L'État et l'investissement immatériel

Concevoir et mettre en œuvre une réforme requiert un investissement immatériel très fort, notamment dans la prévision, dans le diagnostic, dans le choix du cap de réforme, dans la concertation, dans le choix de la trajectoire et dans l'évaluation. Je rappelle que je pars de l'hypothèse – qui est pour moi une certitude – que le coût de conception et de mise en œuvre de la réforme est infinitésimal par rapport au coût de la réforme elle-même, surtout si c'est un échec. Donc, il ne faut pas lésiner sur l'investissement initial.

Or, que voit-on ?
Même si le processus réel d'élaboration des réformes reste en grande partie un mystère, on peut faire quelques constats :

- la conception des grandes réformes utilise essentiellement les ressources internes des départements ministériels ;

- l'hypothèse est le plus souvent faite du savoir encyclopédique des hauts fonctionnaires ;
- le diagnostic est rarement une immersion dans le champ de la réforme ;
- le benchmarking est encore une nouveauté pour l'administration française ;
- l'étude d'impact n'est le plus souvent considérée que comme une simple formalité administrative ;
- la concertation est souvent faite à l'économie, de temps et d'argent ;
- le respect des procédures prime sur le résultat ;
- le coût de préparation des réformes est inconnu, car la comptabilité publique ignore la comptabilité analytique : que diraient les Français s'ils apprenaient que le coût de préparation des 35 heures a été – je donne ce chiffre au hasard - de 100 millions de francs, c'est-à-dire environ mille fois moins que le coût de l'ardoise annuelle ? Ils concluraient sans doute que l'on aurait mieux fait d'investir plus en amont pour éviter des désagréments en aval ;
- enfin, les ressources de l'État capables d'apporter de l'aide aux réformateurs, notamment dans la prévision et le diagnostic, sont limitées, dispersées, et ne font pas appel souvent à l'extérieur.

Ce dernier point me parait important. Qui, par exemple dans le domaine économique, fait de l'investissement immatériel utilisable pour préparer les réformes ? La Direction de la prévision, l'INSEE, le Commissariat au Plan, le Service des statistiques industrielles, l'Observatoire des stratégies industrielles, l'Agence pour la diffusion de l'information technologique, le Comité pour la sécurité et la compétitivité économique, entre autres. Mais cette expertise est très largement sous-utilisée, car la logique d'organisation sectorielle par ministère est dominante ; tout ceci en ne recourant que rarement à des instituts privés de prévision, pourtant très qualifiés, comme le BIPE, le CEPII ou Rexecode, pouvant apporter un éclairage extérieur différent de celui des structures de l'État.

Sans parler du MITI japonais, maintenant très critiqué pour son caractère tentaculaire, mais qui avait l'immense avantage d'organiser le dialogue entre l'État, le monde économique et les universitaires, on peut citer le « National Economic Council » américain, directement rattaché à la Présidence, et à la tête d'un

réseau dense et coordonné, en liaison avec le Département du Commerce.

Résumons : en France, dans les processus de réforme, l'État français n'accorde pas une place suffisante à l'investissement immatériel de préparation et d'évaluation, et ses ressources dans ce domaine sont dispersées et vivent en autarcie.

L'État, le monopole du changement et l'immobilisme

En France, dans sa logique historique de créateur et d'organisateur de la Nation, l'État s'est attribué un quasi-monopole du changement et de la réforme. Régulateur, il réforme ; gestionnaire, il essaie de se réformer. Comme il régit plus de 50% des flux financiers et qu'il emploie plus d'un actif sur quatre, le champ du changement qu'il s'octroie est donc très large. Barreur et en partie rameur, il représente plus de la moitié du « bateau Nation ».
L'État n'a sans doute pas compris que « En démocratie, l'opinion est maîtresse et souveraine et qu'au surplus la société est aujourd'hui beaucoup plus intelligente, mobile et imaginative que ne le fut jamais la classe politique[1] ».

L'État trouve de plus en plus sa justification dans son monopole de production législative, réglementaire, voire simplement normative, ce qui ne veut pas dire qu'il réforme, ne serait-ce que parce qu'il n'évalue pas, au moins publiquement, les conséquences des textes de loi par rapport aux finalités initiales. Il y aurait une sorte de « magie des textes » qui ferait que toute loi ou décret vaut réforme ! Très significatif est, par exemple, le cas du Code général des impôts, qui augmente de cinquante à soixante pages par an, sans pour autant que l'on abroge des textes dépassés. A croire que les hauts fonctionnaires sont payés à la longueur des textes qu'ils rédigent ![2]

L'État s'invite aussi presque systématiquement à la table du paritarisme, comme par exemple dans la négociation sur la

---

[1] *Notre État*, aux éditions Robert Laffont, Paris, 2000,. ouvrage cité, p. 785.
[2] Un haut fonctionnaire, qui souhaite évidemment garder l'anonymat, me confirme que c'est à peu près comme cela que les choses se passent !

réforme de l'UNEDIC et le Plan d'aide au retour à l'emploi. Il lui paraît malsain que les partenaires sociaux puissent débattre entre eux de leurs problèmes. L'espace du contrat est a priori considéré comme suspect. Quand l'État s'aventure par mégarde dans le champ de la contractualisation, par exemple entre la Caisse Nationale d'Assurance Maladie et les médecins, les hauts fonctionnaires, alliés de circonstance des professionnels de la santé, ont vite fait de ne pas trop laisser déborder la réforme dans un espace ou seul le contrat servirait de régulateur.

Paradoxalement, quand l'État est maître chez lui, par exemple dans les entreprises nationales, il a beaucoup de mal à réformer : les exemples de la réforme retirée par le Président de la SNCF (« Cap clients ») ou de la privatisation ratée de GDF en sont la démonstration. Dans l'administration elle-même, ce n'est pas plus facile, comme dans le cas de Bercy. Ayant beaucoup de difficultés à apporter le changement chez lui, il va donc voir ailleurs si cela serait plus facile, par exemple dans le dialogue entre les partenaires sociaux.

Quand un gêneur arrive avec des idées, comme Claude Allègre à l'Éducation Nationale, il fait en sorte de l'éliminer, par le biais d'une alliance objective avec un syndicat « cogestionnaire ». Lionel Jospin n'a d'ailleurs pas fait preuve d'un excès de courage pour défendre son ministre (et ami ?).

Quand l'État veut protéger un secteur de l'économie, il lui arrive de « mettre à côté de la plaque ». Ainsi la loi Royer, censée protéger le petit commerce contre l'extension de la grande distribution, n'a eu aucun effet ralentisseur sur l'implantation des hypermarchés, n'a pas permis le développement de surfaces de vente intermédiaires, et le petit commerce de proximité a continué à régresser.
Quand l'État veut aider les PME, il met en place le plan Borotra, du nom du ministre de l'Industrie d'un gouvernement de droite. L'État promettait un allègement de charges sociales contre le maintien de certains emplois ; 1997, gouvernement de l'autre bord : pour d'obscures raisons liées à la réglementation européenne, le plan Borotra est annulé, les PME ayant tenu leurs engagements doivent rembourser, ce qui montre qu'elles ont eu tort de faire confiance à l'État.
Quand il est totalement en dehors de son champ d'action, comme

dans les entreprises privées, il s'efforce néanmoins de réglementer : ainsi, dans l'industrie pharmaceutique, longtemps soumise au contrôle des prix, l'État, sans doute pour marquer son territoire laissé vacant par la liberté des prix, a mis en place une taxe proportionnelle à la croissance du chiffre d'affaires, dont la logique est incompréhensible, et qui poussera sans doute les entreprises à établir leurs sièges sociaux hors de France[1].

Concluons : l'État français s'est arrogé le monopole du changement. Mais, quand il est dans son domaine propre, il n'arrive pas à réformer et à changer pour toutes sortes de raisons statutaires quelquefois, de mépris du jeu des acteurs le plus souvent. Il va donc voir ailleurs si l'herbe est plus verte, mais la diversité des interlocuteurs, dont le jeu personnel n'est pas forcément celui de l'État, le rend malhabile parce que l'immersion dans le champ de la réforme n'est pas son fort.

Monopole du changement et immobilisme : quel paradoxe ! Craignons, ou plutôt espérons, que l'intégration européenne emporte tout cela.

Mais alors, dans quels domaines l'État français est-il performant ?

Vaste question.

Et tout d'abord, l'État français est-il honnête ?

Dans l'éditorial du *Point* du 9 février 2001, Claude Imbert nous dit qu'il espère que l'affaire Elf et de la raffinerie de Leuna annoncent les derniers feux de la corruption d'État. Je me souviens d'avoir entendu plusieurs fois le même discours dans le passé, et ceci me rend sceptique sur cette espérance ; mais, admettons.

L'État français est-il un bon manager ?

Crédit Lyonnais, Crédit Foncier de France, Thomson Multimédia, etc. montrent que cela est au mieux douteux, et que, au pire, il vaut mieux faire diriger les entreprises publiques par des

[1] Les exemples, déjà cités, sont nombreux ; et on y a échappé de peu dans le cas de Aventis...à Strasbourg, grâce sans doute à la ténacité de Jean-René Fourtou.

personnes venues du privé, comme le montre l'exemple de France Télécom.

L'État français est-il un bon gestionnaire des deniers publics ?

Cinq réserves : pas quand il fait de l'idéologie car, comme on le sait, une idée, bonne ou mauvaise, n'a pas de prix, encore que les mauvaises idées soient plus chères que les bonnes. Pas quand il verse dans la corruption d'État (voir plus haut). Pas quand il gouverne sans vision de société, et donc sans gouvernail, ce qui est différent du fait de faire de l'idéologie. Pas quand il fait en sorte que toute sa capacité d'investissement soit absorbée par ses besoins de fonctionnement, et donc quand il sacrifie le futur au maintien de sa situation actuelle. Enfin, pas quand il imagine que les « citoyens – contribuables » ne sont pas curieux ni demandeurs d'information sur la destination de leurs impôts. Cela fait beaucoup de réserves.

Enfin, question clé : l'État français est-il un bon réformateur ?
Je pense y avoir répondu plus haut, négativement.

RETOUR CONCEPTUEL SUR LES RÉFORMES

XIV
COMMENT LES ENTREPRISES SE RÉFORMENT-ELLES ?

Je ne prétends pas, dans ce chapitre, faire un historique des modes de réforme des entreprises, mais seulement essayer de montrer que, progressivement, elles en sont venues à l'idée qu'il fallait reconstruire l'entreprise autour du « levier client ». Accessoirement, ce court résumé me permettra de rappeler quelques principes de bon sens, tout à fait applicables à l'État.

Notons déjà que le mot « réforme » a une forte connotation administrative et étatique. Quand les entreprises se réforment, on parle plus volontiers de réorganisation, restructuration, plan ou projet d'entreprise, ou redéploiement stratégique, vocabulaire que l'on n'emploie, en revanche, que rarement dans l'administration de l'État, ou alors pour prendre des coups de bâton dans les entreprises publiques, comme le projet « Cap clients » de la SNCF.

Les « ancêtres »

Au risque de paraître un peu chauvin, je ferai remonter l'histoire de la conduite du changement dans les entreprises à Henri Fayol (1841-1925) qui, sans doute le premier, considéra le management comme objet d'étude et de doctrine. Inventeur de l'organigramme, alors appelé « tableau synoptique », promoteur sinon inventeur de la participation aux bénéfices et des rémunérations incitatives, dont j'ai dit le peu de cas que l'on en fait dans l'administration publique, il apporta une première pierre importante à la réflexion sur la conduite du changement.
Ensuite, ce fut l'époque de l'organisation scientifique du travail, prônée par Taylor : division fonctionnelle du travail, décomposition en tâches élémentaires pour mieux les analyser et les rendre plus performantes, création du « bureau des méthodes ». Le taylorisme est essentiellement un raisonnement sur les masses : masse de

production à réaliser et masse de moyens mis en œuvre, le rapport entre les deux s'appelant productivité.
En France, plus tard, entre les deux grandes guerres, et après la deuxième, apparut une génération de consultants visionnaires qui appliquèrent le concept d'organisation scientifique du travail à la gestion : Paul Planus, Marcel Loichot et son « disciple » Yves Bossard, André Vidal. Comment gérer un stock, comment organiser les achats, comment calculer les prix de revient, comment introduire le raisonnement en coût direct dans la comptabilité analytique en se débarrassant des « sections homogènes », chef d'œuvre de perfectionnisme inutile.
Mais ces hommes exceptionnels, auxquels la France doit beaucoup, avaient déjà la perception de ce qu'il existe de bonnes et de mauvaises pratiques de conduite du changement. Dans un livre remarquable de André Vidal, *Aspects raisonnables de l'organisation rationnelle*, malheureusement introuvable aujourd'hui, que Yves Bossard faisait lire à tous les débutants qui entraient dans son cabinet de conseil, l'auteur s'exprime longuement sur la séquence propre à toute action de changement : politique – fonctions – moyens. Même si, aujourd'hui, il y a une certaine interaction entre les fonctions et les moyens, du fait des profils « pointus » nécessaires aux nouvelles technologies, cette séquence reste largement valable. Or, dans l'État, combien de fonctions créées pour « faire joli », sans référence à une politique ? Ne serait-ce pas le cas de feu le Commissariat à la réforme de l'État ? Combien de fonctions essentielles dotées de moyens insuffisants ? Pourquoi, par exemple, le Parlement n'a-t-il pas la possibilité de saisir des organismes extérieurs (instituts de prévision privés, consultants) alors que, de plus, comme je l'ai déjà dit, le gouvernement avait proposé, en 1995, de mettre à sa disposition des hauts fonctionnaires pour l'aider en matière budgétaire ?
Puis, de l'approche taylorienne, essentiellement quantitative, on est passé à des approches plus qualitatives, en particulier parce que, en plus de produire, il fallait maintenant vendre.

La qualité et le marketing comme premiers pas vers le client

Ce fut d'abord l'époque de la qualité comme moteur du changement dans l'entreprise : la politique, qualité totale ou autre,

fut déclinée en fonctions, sous la forme de directions de la qualité, transversales par nature, ou de cercles de qualité, puis en moyens de contrôle, de service après-vente, de gestion efficace des réclamations des clients. On commençait à se rapprocher du client.

Dans l'administration, qui se soucie vraiment de la qualité du produit ? Sinon, comment expliquer que le premier modèle de déclaration de l'IRPP 2001 ne prévoyait pas le cas de la prime à l'emploi ?
Ce fut aussi le décollage du marketing, essentiellement conçu comme une discipline permettant de porter le produit vers son marché. Dans un premier temps, sous-ensemble de la fonction commerciale, il prit une certaine autonomie quand il commença à se préoccuper de mieux connaître le comportement des clients : analyse comportementale, segmentation, pricing, marketing mix en furent, entre autres, les outils, pas toujours utilisés à bon escient.

Les ressources humaines

En même temps est arrivée la préoccupation pour la mobilisation des hommes, dont on s'est rendu compte qu'elle n'allait pas de soi, et que le bonheur par le travail[1] n'était pas une valeur uniformément admise : ce fut l'époque, un peu passée de mode aujourd'hui, des « projets d'entreprise », aussi appelés « plans d'entreprise ». Démarche globale, explorant toutes les fonctions de l'entreprise, très participative, et que quelques établissements publics ont utilisée avec succès, comme par exemple la Banque de France, dont le « Plan d'entreprise », auquel j'ai eu l'honneur de participer, a déclenché un véritable « électrochoc », dans une institution pourtant craintive face aux changements et aux réformes.

Réduire les coûts

La fin des « trente glorieuses », dans un contexte de concurrence toujours plus fort, et avec les premiers impacts de la mondialisation, fit que les entreprises durent se redéployer,

[1] Travail : du latin *trebalium*, instrument de torture.

souvent dans la douleur : restructuration, le plus souvent autour des marchés, réduction des coûts par des méthodes nouvelles, budget base zéro ou « process reengineering » ou « downsizing », recherche externe des bonnes pratiques ou benchmarking, redéploiement stratégique, furent les approches mises en œuvre. On se souvient de la colossale transformation de BSN, fabricant de verre plat, en Danone, un des premiers groupes mondiaux de l'industrie alimentaire. Quel établissement public peut se vanter d'avoir conduit une telle transformation ? Peut-être Air France, et ce n'est pas par hasard que le redressement spectaculaire de ses performances s'est accompagné d'une amélioration tout aussi spectaculaire de la qualité du service. Peut-être France Télécom, poussé par la dérégulation. Mais comment l'EDF, en situation objective de cogestion avec la CGT, se prépare-t-elle à l'entrée de la concurrence ? Combien de temps va prendre la privatisation de GDF ? Comment la SNCF, principal contributeur à la statistique des jours de grève, se restructurera-t-elle pour mieux informer ses clients, notamment dans les cas de fonctionnement anormal ou de grève ? Plus généralement, combien de temps faudra-t-il pour que le service public français se transforme en « service au public » ?

Enfin le client vint

Dans cette vision, que je concède simplificatrice, des approches de conduite du changement dans l'entreprise, j'en arrive à la dernière étape, dont la caractéristique essentielle est de mettre le client au centre de l'entreprise : il s'agit de réorganiser et restructurer l'entreprise autour du client.

C'est l'approche, venue des États-Unis, dite de « Customer Relationship Management », que l'on peut traduire par « management orienté client ».

Deux raisons majeures ont conduit à la consolidation de cette approche.

Tout d'abord, le manager d'entreprise est en permanence « challengé » par un triangle, aux trois sommets duquel se situent les actionnaires, les salariés et les clients. Ce triangle se déforme selon les époques, et le pouvoir d'attraction des sommets varie : en simplifiant à outrance, on peut dire que l'actionnaire a été très longtemps le plus important des sommets, que les « trente

glorieuses » se sont caractérisées par une présence moins forte de l'actionnaire et l'émergence des ressources humaines comme moteur essentiel de l'entreprise, et que le challenge essentiel du management, aujourd'hui, c'est le client, sous les effets d'une concurrence aiguisée par la mondialisation, d'une fréquente surcapacité de production dans certaines industries, et surtout d'un comportement nouveau des clients, de plus en plus exigeants, de mieux en mieux informés, de mieux en mieux protégés, de mieux en mieux organisés en « groupes de pression ». Dit autrement, le passage progressif d'un marché de demande à un marché de l'offre a accru considérablement le pouvoir d'attraction du « sommet client », en montrant que le service des deux autres sommets passait par le client.
Ensuite, l'émergence des nouvelles technologies, et notamment du « Worldwide network » fait que le client dispose ou disposera d'un accès direct aux systèmes d'information de l'entreprise, et est ou sera, en quelque sorte, intégré dans le processus transversal à toute l'entreprise, qui part de la conception du produit ou du service, et qui se termine par sa disparition et son remplacement. Le client n'est plus seulement roi, il est devenu structurant.

Un exemple de management orienté client

Je vais illustrer le management orienté client par un exemple, pris dans le monde bancaire, dans lequel le client, même s'il ne s'en rend pas réellement compte, devrait être le levier fondamental du changement, en même temps que son objet principal.

Mon histoire commence avec un client de la banque X, que j'appellerai Meunier pour la facilité de l'écriture.
Ce client est bien connu de la banque, et on lui fait des courbettes de petite importance à 10 degrés, c'est-à-dire pas à angle droit, encore moins à plat ventre, quand il rentre dans l'agence. Notre client appartient à un « segment » : cela signifie qu'on l'a étiqueté, en fonction de ses revenus et de son patrimoine. Il est donc supposé mettre en œuvre tel ou tel comportement en matière d'épargne, de gestion de valeurs immobilières ou de patrimoine immobilier.
Bien entendu, monsieur Meunier a un « chargé de clientèle » qui s'occupe de ses affaires et qui s'appelle monsieur Lepetit.
Monsieur Lepetit n'est pas très orienté client. Néanmoins, il

consent à accorder un entretien, dans son bureau à la banque, à monsieur Meunier, soucieux de l'évolution pas très rassurante de son portefeuille titres, et inquiet pour sa retraite qui se rapproche et qu'il souhaite améliorer, ou encore hésitant sur l'acquisition d'une nouvelle résidence principale, dans le quartier du canal Saint-Martin, qu'il aime bien, et la revente de son pavillon en banlieue.
La bible de Lepetit, c'est la segmentation des clients, outil dont on a tendance à abuser, notamment du fait de sa caractéristique de vouloir « normer » les clients : monsieur Meunier est un client trois étoiles, sur une échelle de quatre, et par conséquent son comportement financier est inscrit dans les systèmes d'information de la banque X. Mais comme, en termes de revenu et de potentiel de croissance de son patrimoine, monsieur Meunier est au bas du segment trois étoiles, il n'intéresse pas beaucoup Lepetit, et ne reçoit donc que quelques conseils dissuasifs : votre patrimoine immobilier est bien équilibré, faites donc donation de votre résidence secondaire à vos enfants tout en gardant l'usufruit, en oubliant de lui indiquer qu'il devra quand-même en ajouter la valeur au reste de son patrimoine au titre de l'ISF. Quant à changer de résidence principale, les prix montent beaucoup du côté du canal Saint-Martin, et le taux des crédits aussi (in petto : un dossier de crédit de moins à monter).

Monsieur Meunier trouve que décidément, ce Lepetit le traite « par dessus la jambe » et décide de s'en ouvrir au supérieur hiérarchique de Lepetit ; il lui demande donc de lui trouver un chargé de clientèle plus performant et, éventuellement moins chargé. Aussitôt dit, aussitôt fait, car le patron de Lepetit a également des doutes sur sa « commercialité ». Legrand remplace Lepetit.

Legrand, au lieu de se précipiter sur les caractéristiques du segment de monsieur Meunier, commence par étudier les caractéristiques de son client, telles qu'elles ressortent des différents mouvements observés sur ses comptes. Il constate qu'elles sont assez différentes de celles qui correspondent à son segment : patrimoine inférieur au seuil minimum « prescrit » par la segmentation, résidence secondaire de faible valeur, très grand nombre d'opérations sur le compte, pas de Plan d'épargne en actions, revenus salariaux plus élevés que ceux considérés comme normaux pour le segment, carrière professionnelle assez brillante

et propriété d'actions de son entreprise susceptibles d'une plus-value importante, l'entreprise dont il est à la fois salarié et actionnaire intéressant beaucoup d'acheteurs potentiels. Monsieur Meunier est donc d'un naturel dépensier, mais son potentiel d'augmentation de patrimoine est significatif.
Legrand, après cette analyse très instructive, décide de rencontrer monsieur Meunier ; chose nouvelle dans les traditions de la banque X, il va le rencontrer chez lui, ce dont son client lui est très reconnaissant.

Après avoir écouté attentivement monsieur Meunier, Legrand pose de nombreuses questions sur la situation de fortune ou d'infortune de son client : tient-il vraiment à sa résidence secondaire, de quelle retraite va-t-il disposer, comment pense-t-il acheter l'appartement près du canal Saint-Martin dont il rêve, ses enfants sont-ils « casés », attend-il un héritage, quelle est la probabilité de réaliser la plus-value sur les actions de son entreprise qu'il détient, a-t-il eu des ennuis avec le fisc, etc.
Puis il lui donne les premiers conseils qu'il juge adaptés à la situation, somme toute assez banale, de son client, en réservant sa position sur certains points spécifiques, pour lesquels il a besoin de l'avis des services spécialisés de la banque X.
Monsieur Meunier lui donne son accord pour engager les recherches nécessaires, ce qui fut fait le soir même.
Meunier fit l'acquisition d'un appartement, ne donnant pas directement sur le canal Saint-Martin, mais pas loin. Il céda complètement sa résidence secondaire à ses enfants, usufruit compris, car il savait que cette petite maison, à laquelle il était très attaché, était entre de bonnes mains et qu'il pourrait continuer à y aller ; il mit les actions de son entreprise dans un plan d'épargne en actions, il décida d'une épargne automatique pour améliorer sa retraite, et il fut heureux et ses enfants eurent beaucoup d'enfants.

Les enseignements de l'exemple

Cet exemple, presque vécu, est riche d'enseignements.

Tout d'abord, il est clair que, pour Lepetit, le premier chargé de clientèle, l'objectif n'est pas de placer le client Meunier au centre des préoccupations de la banque, ni de mobiliser les spécialistes

autour d'un client somme toute ordinaire ; le client n'est pas pour lui un levier du changement.

Ensuite, il a fallu que, pour placer le client au centre des préoccupations de la banque, Legrand lui-même se place au centre des préoccupations de son client (ce qu'il a commencé à faire en se rendant à son domicile), en assume les préoccupations, et pratiquement se substitue à lui le temps d'un entretien.
En même temps, il faut que Legrand garde la distance suffisante par rapport à son client pour trouver les meilleures solutions, à la fois pour son client et pour la banque : c'est ce que Diderot appelait le « paradoxe du comédien », qui doit être pris corps et âme par son personnage, et en même temps mettre la distance suffisante pour jouer le rôle conformément aux souhaits de l'auteur et du metteur en scène : rien de plus difficile que de jouer un ivrogne quand on a abusé des boissons fermentées. C'est toute la difficulté de l'utilisation du « client » d'une réforme comme levier de cette même réforme.

Dernier enseignement de cet exemple : il ne suffit pas que Legrand mette en œuvre toutes ses compétences pour trouver la bonne solution pour son client ; encore faut-il que, de retour à la banque, il soit capable de mobiliser les services spécialisés de l'établissement (une banque n'est pas toujours une entreprise ; on l'appelle quelquefois établissement, ce qui est autrement plus majestueux). En d'autres termes, il faut qu'il soit capable de déclencher la coopération de services qui ne connaissent pas directement monsieur Meunier.

Essayons de définir ce concept de coopération, essentiel quand on parle de réforme. Le Petit Robert nous propose : « Fait de participer à une œuvre commune ». Tous les mots sont importants : fait, car il s'agit de faire et pas seulement de penser ; participer, parce qu'il n'y a pas qu'un seul acteur mais une équipe ; œuvre qui définit le but à atteindre ; commune, parce que, une fois l'œuvre terminée, il ne sera plus possible ni souhaitable d'en apercevoir l'auteur.

Dans son livre *Le Client et le bureaucrate*[1], François Dupuy lui oppose le concept de coordination, intermédiaire entre les acteurs,

[1] Aux Editions Dunod, Paris, 1998.

et sorte de « succédané » de la coopération, le plus souvent inutile, et en tout cas facteur significatif de coûts : la réforme a grand besoin de coopération, et peu à faire de coordination. Il vaudrait mieux avoir beaucoup moins de délégués ou de comités interministériels et beaucoup plus de coopération entre les ministères.

Reconstruire l'entreprise – et la réforme – autour du client

Inutile de dire que, pour passer de la banque X selon Lepetit à la banque X selon Legrand, c'est d'une véritable reconstruction qu'il s'agit.

D'abord au plan des hommes.
Il s'agit de passer d'une attitude dans laquelle le client va vers l'entreprise à un mouvement inverse, dans lequel les hommes de l'entreprise vont vers le client. Il s'agit de passer d'un client uniquement analysé au travers des systèmes d'information de l'entreprise à un client écouté et « approprié », sans pour autant négliger l'apport des systèmes de l'entreprise. Il s'agit de jouer la coopération et le partenariat avec le client, dans une approche « gagnant – gagnant ». Il s'agit donc d'une véritable reconversion des hommes, et pas uniquement de ceux qui sont en contact direct avec le client.
On peut créditer les entreprises privées françaises, et quelques rares entreprises publiques, comme Air France, d'avoir bien su assumer cette reconversion.
Mais quand on propose de qualifier les contribuables « d'assujettis » on en est très loin.

Ensuite au plan des structures.
L'exemple montre bien que le service du client met en œuvre plusieurs structures de l'entreprise. Plus les barrières entre ces structures seront étanches, plus il sera difficile de les mobiliser autour de la problématique du client. Une entreprise ne peut se passer de structures et d'organigramme, mais il faut en organiser ou même en acculturer les schémas de coopération internes, plutôt que de rajouter des échelons de coordination, coûteux et qui prennent vite une culture administrative.
L'administration publique est très riche en structures de coordination, comme l'était le Commissariat à la réforme de l'État

ou le sont les nombreux « délégués interministériels », preuve tangible de la difficulté des divers départements ministériels à coopérer entre eux.

Enfin, les systèmes d'information.
Inutile d'insister sur le fait que les systèmes doivent être organisés autour du client, afin d'en avoir une image complète, et une connaissance approfondie, support et aide essentielle du contact direct. Cette idée, apparemment banale, ne l'était pas il n'y a pas si longtemps, quand certains banquiers disaient qu'une banque n'a pas besoin d'avoir une image complète de ses clients, car elle vend des produits et le plus possible.
Insistons plutôt sur les opportunités issues des nouvelles technologies, qui permettent d'intégrer le client dans la longue chaîne qui va de la conception du produit à sa disparition et à son remplacement. Insistons aussi sur les approches d'alignement des systèmes d'information sur la stratégie, organisée autour du client.

Insistons enfin sur le partage des connaissances, ou « knowledge management », outil essentiel de la coopération, qui commence par mettre son savoir à la disposition des autres acteurs de l'entreprise.
L'administration publique française a le plus grand mal à mettre ses savoirs et ses systèmes d'information en commun. Sans même parler de Bercy, il suffit de s'interroger sur la très classique succession de tranchées ouvertes puis refermées puis ouvertes de nouveau, pour le gaz, puis pour l'eau, puis pour le téléphone, puis pour le câble, etc. ou sur la comptabilité des communes dans lesquelles le comptable public refait strictement le même travail que le directeur financier de la commune[1], au lieu de se limiter, ce qui serait plus utile et moins coûteux, à des contrôles a posteriori et par exception.

Applicable à l'État ?

Résumons les leçons de cet exemple tiré du monde de l'entreprise, mais, à mon avis, totalement applicables aux réformes initiées par l'État.

---

[1] Je pense, bien sûr, aux communes d'une certaine importance, c'est-à-dire à celles qui ont un directeur financier.

Tout d'abord, et c'est l'enseignement le plus important, une réforme n'est pas faite pour le plaisir de tel ou tel député, content d'avance que l'histoire (en général la petite) retienne qu'il y a eu une loi Machin ou Truc, qui aurait pu changer le cours de l'histoire si ces misérables administrés en avaient compris l'importance. Elle est faite pour des hommes et des femmes, dont certains seront les bénéficiaires, et d'autres auront à subir des conséquences désagréables ; la réforme sera d'ailleurs d'autant plus facile à supporter par ces derniers qu'ils auront l'impression que la solidarité nationale l'a, au moins en partie, inspirée.
Ceci signifie clairement que la réforme doit être construite autour de son client et que, d'une manière qui reste très largement à inventer, il devra participer à sa conception : c'est ce que j'appelle « le client concerné au centre de la réforme ».

Ensuite, les réformes, dont j'ai déjà dit qu'elles ne pouvaient être le fait d'un homme seul, doivent s'appuyer sur des schémas de coopération, entre tous les acteurs et spécialistes concernés, y compris celui qui en est le but ultime, c'est-à-dire le client.
Fuyons la coordination, sorte de cautère sur la jambe de bois d'experts qui s'enferment dans leur expertise, et qui de ce fait ont besoin d'un « traducteur d'expertise », parce qu'ils sont incapables de s'exprimer dans le langage de tous les jours : « Ce qui se conçoit bien... », air connu.

Enfin, il faut se poser la question de savoir qui challenge l'État et la fonction publique : pas les clients, ce sont des usagers ; pas l'actionnaire, il n'y en a pas ; les salariés sont protégés par leur statut ; le médiateur, mais il joue un rôle encore bien modeste ; les Autorités Administratives Indépendantes : peut-être ; tout ou presque repose sur le sens des responsabilités et la conscience de ce que le service public est surtout un service au public.

Il est grand temps d'organiser « la révolte des clients des réformes ».

XV
DES PROCESSUS DE RÉFORME DU PRIVÉ VERS LE PUBLIC : TRANSPOSITION OU INSPIRATION ?

La question posée est simple, mais capitale pour mon propos, puisque je postule que l'État, quand il réforme ou se réforme, a tout intérêt à s'inspirer du « privé » : dans quelle mesure et comment les processus mis en œuvre dans le monde du privé peuvent-ils être utiles à l'État ? Faut-il parler de transposition ou seulement d'inspiration ?

Et d'abord, une question que l'on ne peut éviter de poser : y a-t-il de réelles différences entre la gestion de l'État et celle d'une entreprise ?

Posée de cette manière abrupte, la réponse est évidemment oui. Dans *Notre État*, Jean Kerna[1] pose la question sous une forme un peu différente : « Peut-on gérer l'État comme une entreprise ? » et sa réponse est clairement non. Les finalités de l'État n'auraient, selon lui, pas d'équivalent dans l'entreprise : cohésion sociale, développement économique, sécurité publique, justice, défense. Il ajoute : « La gestion privée boucle sur des indicateurs qui correspondent à sa raison d'être : accroître le capital investi », oubliant les indicateurs de satisfaction des clients (la variation de la part de marché par exemple) ou, pour les salariés, le bilan social.

Cette vision mérite d'être nuancée, d'une part parce que l'entreprise est un acteur fondamental du développement économique, et qu'elle a besoin de cohésion sociale interne : limiter sa raison d'être à l'accroissement du capital investi, c'est balayer d'un seul coup tout le discours sur l'entreprise citoyenne. D'autre part, s'il est vrai que l'État est irremplaçable dans certaines de ses finalités, comme l'Éducation Nationale, la Justice, la sécurité publique ou la Défense, il ne l'est plus quand il gère des

[1] Ouvrage cité, p. 84.

entreprises.
Et, d'ailleurs, les entreprises et l'État ont un point commun : le service des clients et des usagers. L'État français, même s'il a construit la Nation, doit aujourd'hui lui rendre les armes, c'est-à-dire se remettre à son service.
Une des conclusions de Jean Kerna est de dire : « L'État n'a rien à retirer d'une transposition irréfléchie des outils de gestion privée ». Et d'une transposition « réfléchie » ?

Il reconnaît d'ailleurs que l'on ne peut éviter de questionner l'efficacité du système de l'État, malgré ses spécificités.

Dans les entreprises publiques

Je prends d'abord quelques exemples dans les entreprises publiques pour montrer que les processus de réforme mis en œuvre dans le public et dans le privé ne sont pas ou ne devraient pas être d'essence différente, mais que ce sont les obstacles à ces processus qui le sont.

J'ai activement participé au Plan d'entreprise de la Banque de France et au projet d'entreprise du Crédit Agricole, après la mutualisation de la Caisse Nationale : quelle différence entre les deux démarches ? Des différences de forme pour l'essentiel. Mais dans les deux cas, il s'agissait de rassembler une institution autour d'objectifs partagés, de formaliser cette réflexion et d'en faire le guide stratégique de l'évolution des deux institutions, pourtant bien différentes.

En quoi la logique actuelle de rapprochement entre la Caisse des Dépôts et le groupe des Caisses d'Epargne est-elle différente de celle qui a rapproché la BNP de Paribas ? Complémentarité des métiers de banque de détail et de banque d'affaires.

Est-ce que les caractéristiques d'entreprise nationale d'Air France l'empêchent de nouer des alliances au sein de Sky Team, comme n'importe laquelle de ses congénères privées, bien qu'il lui soit plus difficile qu'à une entreprise privée de traduire ces alliances en capital ?

Est-ce que la réforme en cours du Commissariat à l'Energie Atomique et de ses filiales (Tecnicatome, Cogema, Framatome,...),

dans laquelle le CEA, deviendra la filiale de recherche de la nouvelle holding « Topco » [1], est très différente des approches d'organisation par métiers, qui sont devenues le lot commun des grands groupes industriels ou de services ?

Ces quelques exemples sont favorables à mon propos.
Pourquoi alors Louis Gallois a-t-il dû retirer son projet de réorganisation de la SNCF, qui était pourtant beaucoup moins audacieux que la plupart des restructurations dans le secteur privé ? Je n'y vois pas de raison propre à la nature même de l'entreprise SNCF. Le client est ou devrait être aussi important pour la SNCF que pour Danone et la rentabilité du capital investi (via Réseau Ferré de France) aussi importante pour le contribuable, surtout celui qui ne prend jamais le train, que pour l'actionnaire de Danone. Enfin, le bilan social est un indicateur majeur pour les deux entreprises.

La vraie différence n'est pas liée à la nature d'entreprise, publique ou privée, mais à deux caractéristiques essentielles de l'entreprise SNCF :

- le statut inamovible de son personnel, et les avantages qui vont avec, comme la Caisse de prévoyance, garantissant (pour combien de temps ?) un niveau de retraite que l'on ne trouve plus dans le privé depuis longtemps ;
- la situation de cogestion de fait entre la CGT et la direction de l'entreprise ferroviaire.

On peut dire la même chose de l'EDF, qui ne se réforme pas beaucoup, pour les deux mêmes raisons, ce qui rendra la crise plus douloureuse quand, sous l'impact de l'intégration européenne, l'électricité sera devenue un véritable service marchand, soumis à la concurrence[2], retour logique de l'irruption de l'EDF dans le capitalisme italien.
Il est vrai que l'EDF retarde en partie les réformes par une communication très habile, comme par exemple pendant les

[1] Exemple intéressant d'évolution d'une entreprise publique, car c'est initialement le CEA lui-même qui a généré ses filiales spécialisées, devenues plus importantes que le CEA lui-même ; on a, en quelque sorte « retourné le gant ».
[2] C'est déjà le cas pour les clients gros consommateurs, mais uniquement pour la production, le transport et la distribution n'étant pas dans le domaine concurrentiel ; il faudra donc aller « piocher » dans la comptabilité analytique d'EDF pour s'y retrouver.

grandes tempêtes de la fin 1999. Ce n'est pas trop le cas de la SNCF, et il suffit d'avoir passé deux heures dans un TGV bloqué en pleine voie, sans aucune information (sauf celle qu'il s'agit d'un arrêt en pleine voie !), pour s'en rendre compte.

Pourquoi La Poste, France Télécom ou Air France ont-ils pu faire leur révolution silencieuse ? Par la conjonction de deux facteurs : un soutien politique sans faille, notamment de Paul Quilès pour La Poste, et des dirigeants de qualité, Michel Bon, venu du privé pour France Télécom, et Christian Blanc, négociateur hors pair pour Air France.

Concluons que, dans les entreprises publiques, la difficulté de réformer ne vient pas de soi-disant spécificités du service public, mais plutôt de la conjonction du statut du personnel, de situations fréquentes de cogestion avec les syndicats, du manque de fermeté du pouvoir politique, affaiblissant des dirigeants qui ne sont pas toujours non plus très audacieux. Mais il n'y a aucune fatalité de l'empêchement de réforme.

Dans la fonction publique proprement dite

Au risque de choquer, je commence par dire que certaines approches du privé sont parfaitement utilisables dans la fonction publique.

Qu'est ce qui empêche par exemple d'appliquer aux « tuyaux d'orgue » [1] de l'administration publique territoriale les approches que mettent en œuvre les consultants quand ils « raccourcissent » les chaînes hiérarchiques, sinon les problèmes de mobilité liés au statut des fonctionnaires que cela poserait ?

Le benchmarking a acquis droit de cité dans l'administration publique à l'occasion de la réforme de Bercy. Pourquoi les relations entre la Justice et le pouvoir politique, par exemple en Angleterre et en Allemagne, ne seraient-elles pas intéressantes à examiner pour notre pays ?

---

[1] Expression imagée de Jean Kerna, ouvrage cité, p. 85.

Les entreprises utilisent des indicateurs ou ratios de gestion, dont les plus importants sont même publiés pour les entreprises cotées. Est-ce que, par hasard, la fonction publique de l'État ne pourrait pas définir et publier ses indicateurs d'efficacité, par exemple : le nombre d'incarcérations qui se terminent par un non-lieu ; le nombre de suicides en prison ; le nombre d'élèves laissés-pour-compte de l'Éducation Nationale, parce qu'ils n'arrivent pas à obtenir le « bagage commun » qui devrait être acquis par tous les Français ; l'efficacité des troupes françaises au Koweït et en ex-Yougoslavie, par exemple en rapprochant le nombre d'avions engagés avec le nombre de missions effectuées, et en comparant ceci avec le même chiffre pour les alliés ; le coût des juges de la brigade financière, sûrement infinitésimal par rapport au montant estimé de la corruption ; le pourcentage réel de policiers effectivement sur le terrain, notamment la nuit, etc.

Pourquoi le « levier client » est-il aussi peu mis en pratique dans la fonction publique ? Est-ce que le « customer relationship management » ou management orienté client est interdit de cité dans l'administration ? Pourquoi l'automobiliste qui circule sur une autoroute parfaitement déneigée malgré les gros flocons ne s'étonnerait-il pas d'être complètement bloqué 100 kilomètres plus au nord, avec comme seul changement une société concessionnaire différente ?

Le pilotage stratégique, l'analyse du portefeuille d'activités, les techniques d'analyse de la valeur pour l'actionnaire, ne peuvent-elles pas inspirer la fonction publique hospitalière ?

Revenons à notre question : du privé vers la fonction publique, transposition ou inspiration ?

Il faut distinguer deux catégories de réformes : celles dans lesquelles l'État réforme ses propres structures, comme la réforme de Bercy, de celles qui concernent une grande partie de la population (RTT, retraites).

Dans la première catégorie, l'État est, théoriquement seul maître chez lui, et il n'a pas, toujours en théorie, à tenir compte de l'usager autrement que par le biais de la qualité de service qu'il lui doit. Mais les obstacles à la réforme sont plus nombreux que dans le privé : le dirigeant n'a pas la même assurance de durée que dans le privé, la rigidité des statuts du personnel entrave la

mobilité, par exemple quand on veut raccourcir les chaînes hiérarchiques, la cogestion peut-être paralysante et les oppositions, syndicales ou autres sont en général plus fortes que dans le privé, notamment parce que le soupçon, de privatisation ou de réduction d'effectifs ou de restructuration, est omniprésent. Ces caractéristiques rendent difficiles les réformes de et dans la fonction publique, et induisent à penser que les réformes doivent être conduites sur un « tempo » plus long que dans le privé. Pratiquer l'analyse préalable de la carte des partenaires et des opposants ; laisser une place plus large à la négociation, insister encore plus lourdement sur les « usagers – clients », en les mettant dans la boucle de la concertation ; prôner l'organisation par missions par rapport à l'organisation par « chapitre de dépenses » et, surtout, ne s'engager dans le processus de réforme qu'en étant absolument assuré d'un soutien politique sans faille.

Ces propriétés de la réforme dans la fonction publique ne sont pourtant que des différences de nature dans la conduite de la réforme. Elles ne devraient pas toucher au fond du processus, mais seulement à un équilibre autre entre les différentes phases.

Pour les réformes de la deuxième catégorie, celles qui concernent une partie importante de la population, et qui débordent par conséquent largement du champ de l'État stricto sensu, il en va autrement.

Il y a en effet un interlocuteur de plus à gérer, notamment le public et les populations concernées par la réforme. Dit autrement, le poids de « l'externe » repose très fortement sur l'État : si Peugeot ne vend pas une voiture à un client, ou si la SNCF perd des voyageurs par manque d'information, cela n'aura pas d'incidence notable sur « l'interne ». Par contre, l'État doit gérer le terrain sur lequel va se déployer la réforme, dont il n'a pas la maîtrise. Ainsi, dans le problème des retraites, il lui faut convaincre les actifs, futurs retraités, d'abord de l'urgence de la réforme, ensuite du bien-fondé des principes de solidarité qui vont inspirer la réforme et de la nécessité d'être responsable par rapport à sa propre retraite. Il y faut donc une communication et une concertation d'une autre nature que dans les réformes qu'il conduit chez lui, et dont les parties prenantes sont clairement identifiées et représentées. En d'autres termes, il faut distinguer dans un cas la population des agents de l'État et ses représentants, même si elle

est difficile à gérer, et, dans l'autre cas, le public, généralement mal représenté, mais qui vote, et choisit ses dirigeants politiques en fonction des solutions qu'ils proposent.

Pour reprendre la comparaison automobile, la conception d'une voiture ne fait pas l'objet d'une concertation avec les clients, tout au plus d'une étude de marché, ce qui est très différent et moins impliquant pour les clients ; alors qu'un constructeur automobile choisit ses clients dès lors qu'il conçoit une voiture pour un marché. L'État n'a, lui, pas le choix de ses usagers.

Ceci ne veut pas dire qu'il faille tout jeter des enseignements des réformes dans les entreprises, privées ou publiques : le benchmarking, la sociodynamique, le partage des connaissances, les techniques de conduite de projet et l'utilisation du « levier client », entre autres, peuvent utilement inspirer l'État.

Mais, dans ce dernier cas, on parlera plutôt d'inspiration que de transposition.

J'entends d'ici les représentants de la fonction publique me dire : la faisabilité de l'application des processus de réforme du privé au public est très faible. Peut-être, mais si l'on ne faisait que ce qui est « faisable », on ne ferait sans doute pas grand-chose d'intéressant et d'innovant. J'y reviendrai longuement dans les dix commandements.

XVI
POURQUOI LES RÉFORMES ÉCHOUENT-ELLES ?

J'en viens maintenant à un chapitre clé de ce livre, où je vais essayer d'analyser ce qui fait échouer une réforme.

Des causes multiples...

Il est rarement possible d'attribuer à une seule cause l'échec ou la réussite d'une réforme. Par construction, une réforme est une action qui intègre de multiples facteurs : des causes tout d'abord, c'est-à-dire des dysfonctionnements, ou l'apparition d'une demande forte de la part de populations ou corporations directement concernées. Elle nécessite, ensuite, des parties prenantes, poursuivant des finalités ou objectifs divers. Des domaines connexes ou non des activités humaines. Un contexte juridique qui peut être extrêmement contraignant. Enfin, des moments de la vie de la société, plus ou moins cruciaux, plus ou moins adéquats, qui peuvent constituer autant d'indications ou de contre-indications de la réforme. Une seule cause ne pourra, à elle seule, expliquer l'échec ou la réussite, ne serait-ce que du fait qu'elle serait facile à identifier, et donc à traiter, encore que le fait d'identifier la maladie ne suffit pas à la guérir.
Je n'oublie pas, bien entendu, les pressions externes, qui peuvent venir d'aléas politiques, comme les élections législatives de 1997, ou de pressions économiques fortes, importées ou non de l'extérieur, ou encore d'aléas sociaux, comme par exemple une grève imprévue ou des mouvements syndicaux qui, même s'ils ne se traduisent pas par des grèves au sens légal du terme, peuvent néanmoins avoir un effet paralysant sur l'économie, comme par exemple les grèves du zèle des contrôleurs aériens.

D'autre part, la réforme porte en elle-même ses causes d'échec ou de réussite.

D'abord parce qu'elle fait nécessairement des heureux et aussi des malheureux, sinon c'est le bonheur pour tout le monde, ce qui n'est pas, malheureusement, ce que la vie de tous les jours nous enseigne. Ensuite, parce que les prévisions sur lesquelles elle se fonde sont faillibles. Enfin, elle corrige des dysfonctionnements de la société, mais elle peut en provoquer d'autres, quelquefois plus dommageables que la réforme elle-même. Nous avons vu comment le RMI peut devenir une « trappe à chômage ».
C'est pourquoi, lors de la phase de conception de la réforme, il est si important de simuler tous les problèmes qui peuvent apparaître, au moins pour diminuer le degré d'incertitude de la mise en œuvre : il ne sera jamais nul, car tout changement provoqué dans les activités humaines entraîne des incertitudes d'autant plus fortes que le changement est lui-même plus fort. Pour revenir à notre image initiale de l'échelle du changement, plus on monte sur l'échelle, plus l'incertitude grandit, et plus le risque d'échec est fort.

Corollaire de cette multiplicité de causes d'échec ou de réussite : le fait que la réussite d'une réforme ne soit jamais totale, ni l'échec jamais complet : il y a toujours un des composants de la réforme qui ne se comporte pas comme il aurait dû, selon les experts, et qui fait que les choses ne se passent jamais tout à fait comme elles le devraient. Comme dit la sagesse populaire : « Les choses ne sont jamais aussi bonnes qu'on l'espère, ni aussi mauvaises qu'on le craint ».
Nous avons vu comment l'échec de Bercy, en plus de l'impact à retardement qu'il aura forcément, a fait que de petites réformes ponctuelles ont quand même été lancées.

...certaines causes d'échec étant prévisibles...

Dans son livre *Réformer – Les Conditions du changement politique*[1], l'auteur américain John T.S. Keeler distingue plusieurs facteurs qui permettent l'ouverture d'une « fenêtre de réforme », c'est-à-dire l'opportunité de faire passer une réforme : tout d'abord la gravité de la crise qui conduit à réformer ; puis ce qu'il appelle la « taille du mandat », c'est-à-dire l'importance de la victoire, notamment électorale, qui donne aux gouvernants le pouvoir et la

[1] Aux Presses Universitaires de France, Paris, 1993.

légitimité nécessaires pour appliquer un programme de réformes ; puis l'ampleur des changements législatifs visés ; enfin la longévité du gouvernement, avec le risque à prendre en compte « d'ouragans politiques[1] ».
Ces facteurs configurent la taille de la fenêtre : en particulier, la conjonction d'une crise grave et d'un mandat incontesté ouvre une fenêtre large.

Mais ces facteurs peuvent constituer, quand ils ne sont qu'imparfaitement réunis, autant de causes d'échec.

Ainsi, un mandat de réforme limité par un résultat électoral à faible marge, ou des pratiques discutables, comme la cohabitation à la française, peuvent causer autant de facteurs d'échec ou de blocage des réformes.
Dans cette logique de taille de fenêtre, il faut aussi malheureusement constater que ce sont les crises graves qui génèrent les réformes les plus difficiles, parce que dans l'urgence. Or, pour éviter d'avoir à réformer à chaud, il existe un outil bien commode, qui s'appelle la prévision, et qui est d'ailleurs resté dans la boîte à outils sur le problème des retraites.

Par ailleurs, la taille du mandat de réforme, même quand elle est importante, peut être aussi un facteur d'échec, quand elle s'explique plus par le rejet des perdants électoraux que par l'approbation massive d'un programme de réformes.

Dans les facteurs qui ouvrent aussi des fenêtres de réforme, on peut ajouter le « mécanisme de pression partisane[2] », c'est-à-dire la pression des militants du parti politique qui a gagné, et qui souhaitent que le gouvernement mette en œuvre les réformes que le parti s'est engagé à faire pendant la campagne, ce qui est bien normal ; mais quand l'approbation du peuple est venue d'une sensibilité globale envers une personnalité, ou vulgairement d'une « note de gueule », il est possible que les réformes concernées ne soient apparues que comme secondaires aux électeurs, et donc difficiles à appliquer.

---

[1] *Réformer : Les Conditions du changement politique*, ouvrage cité, p. 15.
[2] *Ibid.*, p. 18

Enfin, la crise grave qui peut être à l'origine de réformes fondamentales, sauf cas malheureusement rares de réformes préventives, est un fusil à un seul coup : l'électorat qui a choisi massivement la voie de la réforme pardonnera rarement l'échec. A l'inverse, si, face à cette situation d'urgence le pouvoir nouvellement élu opte pour le « gradualisme[1] », l'enlisement peut être au bout du chemin. Compromis difficile à trouver, entre le simple qui consiste à essayer de résoudre la crise « d'un seul coup », et le compliqué qui procède par ajustements successifs.

Il apparaît donc « qu'il existe un lien de causalité entre la taille du mandat, la taille de la fenêtre et l'ampleur des réformes mises en œuvre[2] ». C'est justement ce lien de causalité qui rend difficile la réforme : un maillon de cette chaîne qui saute et c'est le résultat (la réforme) qui est en danger.

Une première cause d'échec est donc l'insuffisance du pouvoir politique ou économique ou, ce qui revient au même, une division excessive de ce pouvoir : ainsi, l'échec des réformes portant sur le régime des retraites provient, au moins en partie, de la paralysie du pouvoir, à la fois du fait de l'énormité du problème et de l'approche des échéances électorales, et de la position des syndicats, partisans d'un statu quo leur conservant les avantages acquis, alors qu'ils savent très bien que la faisabilité financière de cette position est nulle. Mais eux aussi ont des adhérents à rassurer. Sauf à ce que les comportements des partenaires changent radicalement, ceci conduira à une réforme dont la légitimité sera limitée, et donc difficile à appliquer.

Sur le sujet des retraites des fonctionnaires, qui est à mon avis généralisable à beaucoup d'autres sujets, il est intéressant d'examiner les résultats d'un sondage de CSA de mars 2000 : 39% des Français attendent du gouvernement qu'il réforme même si les syndicats s'y opposent, 33% seulement si les syndicats y sont favorables, 22% proposant de laisser la situation en l'état, et 6% ne se prononcent pas. Autrement dit, sur les 62% (ce qui est bien) de Français qui veulent cette réforme, près des deux tiers (63%) attendent du gouvernement qu'il passe outre les syndicats. La nécessité d'un pouvoir politique fort est donc évidente, au moins

---

[1] *Réformer : Les Conditions du changement politique*, ouvrage cité.
[2] *ibid.*

sur ce cas particulier.
Dit autrement, le « porteur de réforme » est indispensable : sa volonté de réformer doit être constamment affirmée. On peut reprocher beaucoup de choses à Martine Aubry, mais il est certain que dans des réformes comme les 35 heures ou la Couverture Maladie Universelle, elle n'a pas eu peur d'apparaître en première ligne et de « porter » ses réformes.

Une deuxième cause d'échec est liée à la première, et a pour origine l'incapacité du pouvoir d'incarner une vision de société, et de la mettre en œuvre : ceci conduit à fixer des objectifs imprécis et irréalistes, comme on a pu le constater quand le Général de Gaulle et Marcel Capitant ont essayé de promouvoir l'idée du capitalisme populaire.

Une troisième cause d'échec est l'insuffisance de concertation préalable.
Les exemples en sont innombrables : quelle concertation préalable avec le MEDEF et les syndicats avant le lancement des 35 heures ? Pourquoi, dans la boucle de préparation du RMI, n'a-t-on pas mis l'ANPE et les représentants des entreprises ? Quelle concertation avec les Corses « silencieux » dans la réforme du statut ? Comment les maires ont-ils été associés à la conception de la réforme dite de « Solidarité et Renouvellement Urbain » ? Comment la SNCF tient-elle compte des plaintes incessantes sur le fonctionnement chaotique du réseau de la banlieue parisienne, alors que Air France donne depuis quelques années un bon exemple d'écoute de ses clients ?
Il faut dire que, en France, quand on parle de concertation avec certains dirigeants, on a l'impression d'invoquer je ne sais quel alibi des faibles, une sorte d'insuffisance de charisme qui conduirait à recourir à des subterfuges de séduction pour mettre les populations concernées de son côté. La concertation serait une espèce de « danse du ventre », qui ne serait pas de mise dans notre pays, si convenable.
Et pourtant, la concertation n'est que l'expression quotidienne de la démocratie, qui facilite grandement la mise en place des réformes, et qui permet de détecter avant leur rencontre des écueils dangereux. Dans son aspect strictement utilitaire, la concertation est une sorte de radar qui permet de voir venir les crises avant qu'elles se produisent. Heureusement, c'est aussi beaucoup plus que cela, et en particulier une forme avancée de

valorisation des citoyens. Bref, la concertation est l'étape la plus importante du parcours amont d'une réforme : son absence conduit tout droit à l'échec, sauf dans les dictatures, où l'expérience montre que les réformes sont également très difficiles, parce que l'adhésion collective qui facilite les réformes n'est pas sollicitée. D'ailleurs, tout le monde sera d'accord pour dire qu'il vaut mieux quelques réformes échouées dans une démocratie qu'une seule réforme réussie dans une dictature.
Je n'insiste pas sur l'impopularité, totale ou partielle, politique ou économique, corporatiste ou simplement partisane. Disons simplement que, quand une réforme apparaît vouée à l'échec, il vaut mieux ne pas l'entreprendre, ou en tout cas la remplacer par une succession de petites réformes aboutissant au même but. Encore faut il appréhender correctement les facteurs d'échec potentiels susceptibles d'apparaître à chaque étape, ce qui suppose, là encore, une vision stratégique de l'évolution de la société.

D'autres causes d'échec prévisible viennent d'une méthode de réforme inadéquate. Dans le chapitre II, j'ai essayé de préciser la bonne séquence des processus de réforme. Je n'y reviens pas pour insister sur des causes d'échec moins « méthodologiques ».

... dont la « sur-rationalisation » ou la « sous-rationalisation » de la réforme.

Premier cas fréquent : la « sur-rationalisation » de la réforme [1].

C'est le tort, fréquent dans l'administration française, de considérer le sujet de réforme et les structures concernées comme monolithiques, obéissant à un modèle unique, vertical, hiérarchique et, pour tout dire, en tout point semblable à l'idée que s'en fait le réformateur. C'est ce que Michel Crozier appelait « un excès de pureté logique et de rigueur idéaliste dans la définition des principes et des objectifs de l'action[2] ». C'est par exemple typiquement le cas de la réforme sur l'Aménagement et la Réduction du Temps de Travail, dans laquelle les technocrates sont

[1] J'utilise largement les considérations faites dans le numéro 87 de la *Revue française d'administration publique*, déjà cité.
[2] Dans *État modeste, État moderne*, aux Editions du Seuil, Paris, 1991.

partis de l'hypothèse, « logiquement pure », de l'uniformité absolue de l'organisation des entreprises françaises, ajoutant, sans le dire que, si les entreprises ne ressemblaient pas à ce modèle, il était de leur devoir de tout faire pour s'en rapprocher, en remerciant de plus le pouvoir de bien vouloir leur avoir donné le dit modèle.
Cette « sur-rationalisation » peut aussi prendre des formes sournoises, comme par exemple la plus répandue : « les chiffres ». On n'en manque pas, les indicateurs foisonnent, et on suit de près le nombre de photocopies par machine et par jour.
Ceci sert surtout à masquer l'absence d'indicateurs portant sur les résultats de la réforme : on part d'un amas informe de statistiques pour concevoir la réforme, et on arrive à la fin à des indicateurs du type « cela marchera s'il n'y a pas de grèves » ou « ce sera une bonne réforme, si les patrons et certains syndicats se mettent d'accord ».

Inversement, un échec peut aussi provenir d'une « sous-rationalisation » des stratégies, ou d'une incompréhension du contexte socio-culturel dans lequel se situera la réforme. Dit autrement, on considère l'objet à réformer comme détaché de son contexte, de même que le château-fort ignore avec superbe son environnement souvent hostile. Les « Emplois Jeunes » n'ont pas intégré la diversité extrême des situations, et n'ont pas analysé avec la profondeur suffisante la casuistique des jeunes Français à la recherche d'un premier emploi.

Passion et raison dans les réformes

Ceci posé, comme dans la plupart des activités humaines, le problème de l'équilibre entre la passion et la raison dans les réformes et les processus qui y conduisent.
Une réforme n'est jamais seulement rationnelle, ne serait-ce que parce que, dans la plupart des cas, elle est la déclinaison d'une vision politique, voire d'une idéologie, en textes de lois. Et cette vision politique appartient nécessairement en partie au monde de la passion. Les nationalisations socialistes de 1982 appartenaient au monde la passion, de même que les privatisations de la droite. Comment expliquer, autrement que par la « passion politique », que, à quelques années d'intervalle, dans un même pays et dans un contexte social et économique pas essentiellement différent,

des gouvernants aient fait des choix complètement opposés ? Et d'ailleurs, si les réformes étaient totalement du domaine du rationnel, il n'y aurait pas besoin de compétences de stratégie et de conduite du changement.
Il n'est pas souhaitable non plus qu'une réforme soit entièrement guidée par la passion, car la passion fait perdre l'esprit critique, rend floue la vision du terrain et tend à rejeter les faits dans un univers considéré comme trop normalisé.
Les réformes de l'administration américaine donnent une bonne illustration de ce dilemme : des réformes rationnelles, voire scientifiques de Kennedy, Nixon et Carter, basées sur la gestion par objectifs et le budget base zéro, qui ont déchaîné avec raison les Américains contre la bureaucratie envahissante et concouru à l'élection de Reagan, on est passé à la passion, subjective et non vérifiée, et à la conviction de la possibilité d'appliquer sans réserve les méthodes du privé au secteur public. Les approches rationnelles antérieures, qui avaient en partie échoué, furent remplacées par des généralisations simplistes, qui échouèrent aussi très largement.
Sur ce point, j'emprunte ma conclusion à un document de travail de James L. Armstrong and Associates[1] : « Les réformes gouvernementales réussies :

- vont au-delà de l'univers de la raison et des idées ;
- font place aux éléments para-rationnels ;
- tirent parti des leçons puisées dans une grande variété d'expériences ;
- reconnaissent que la fonction publique n'est pas un système homogène fermé ;
- sont le résultat d'importantes pressions externes ;
- et recèlent une puissante volonté de changer. »

Et la logique, dans tout cela ?

Un de mes amis avait pour coutume de dire : « S'il y a une logique, elle triomphera toujours ». Rien n'est moins sûr. Pour que la logique triomphe, il faut que tous les acteurs la pratiquent ; or c'est rarement le cas : par exemple, dans la lutte contre le chômage, la logique de solidarité voudrait que les chômeurs que l'on assiste y mettent du leur, notamment en recherchant un emploi avec acharnement. Les difficultés de la signature de

[1] Référence Internet : www.psc-cfp.gc.ca/prcb/rd/hrsystem/passion_f.htm.

l'accord sur le Plan d'aide au retour à l'emploi montrent avec clarté que cette logique n'est pas évidente, car les chômeurs récalcitrants à faire preuve de solidarité en recherchant un emploi n'accepteraient pas non plus que l'on parle à leur sujet « d'assistanat ».

Des causes d'échec imprévisibles....

Le réformateur n'est pas le maître du monde, et il n'en appréhende qu'une petite partie des évolutions. Il ne décrète pas la croissance, il ne prévoit pas les nouvelles maladies, il ne peut prévoir l'irruption de nouvelles technologies, et de ce fait, les paramètres qui conditionnent les réformes qu'il conduit lui échappent pour une part importante.

Certaines causes d'échec des réformes sont donc imprévisibles. Néanmoins, elles peuvent être imaginées, voire simulées. Sinon, il faut faire le pari du succès, et avoir l'honnêteté de l 'annoncer : par exemple, quoiqu'en disent les experts, il n'était pas possible de prévoir l'impact de l'abolition de la peine de mort sur la criminalité. François Mitterrand et Robert Badinter ont fait ce pari, et ils ont eu raison.

Par ailleurs, quel que soit le soin que l'on ait pris dans la phase de concertation initiale, tout le monde sait que le Français est versatile, et que les positions qu'il a exprimées lors des premières étapes de la phase initiale, n'engagent que ceux qui les prennent pour argent comptant. Nul réformateur n'est donc à l'abri d'un changement d'avis de ses interlocuteurs, sauf à ce qu'ils se soient engagés par contrat, et encore !

D'autres phénomènes peuvent rendre imprévisible le résultat des réformes : des changements politiques, l'instabilité politique étant un ennemi fort des réformes, d'ailleurs également comme la trop grande stabilité, qui risque d'installer le confort d'une situation bien établie ; les pressions internationales, pouvant provoquer la nécessité de s'aligner sur d'autres pays ; un retournement brutal de la conjoncture économique ; des transformations de la société, conduisant à l'inadaptation de réformes antérieures, comme par exemple la contraception pratiquée hors la loi dans des conditions dangereuses, et dont la généralisation a conduit le législateur à rendre légales des pratiques antérieurement condamnées.

En résumé, la réduction de l'incertitude trouve assez rapidement ses limites, d'où le caractère impératif pour le réformateur de procéder à une simulation, la plus large possible, des avatars éventuels des réformes.

... mais qui sont autant d'enseignements précieux.

Si toutes les réformes aboutissaient à des succès, cela se saurait ; on pourrait même envisager que, à force de réformes, la société devienne parfaite. Il n'en est rien, et on peut même dire que, dans de nombreux pays, et dans le domaine des réformes administratives, les cas d'échecs l'emportent sur les succès.
C'est pour cette raison que l'analyse des échecs et de leurs raisons est si précieux, d'autant plus que pour les États et les administrations, qui ont l'éternité devant eux, un échec n'est jamais irrémédiable.

L'erreur est utile, et il existe sans aucun doute une thérapie par l'erreur. Une réforme est un pari, et, comme au tiercé, on n'est jamais sûr de gagner. Il faut donc apprendre à perdre, et à en tirer les conséquences, pour améliorer progressivement sa performance de réforme. En d'autres termes, l'apprentissage par l'erreur est une des formes du progrès, en n'oubliant cependant pas que le coût de l'erreur est généralement très élevé, et que « les réformateurs ne sont pas les payeurs ».

LES DIX COMMANDEMENTS DU PARFAIT RÉFORMATEUR

XVII
MODE D'EMPLOI DES DIX COMMANDEMENTS

Je ne suis pas Moïse, je n'ai pas vu de buisson ardent, je n'ai pas rencontré Dieu, et par conséquent je n'ai pas reçu les Tables de la Loi.

Les « dix commandements du parfait réformateur » n'ont donc pour modeste objectif que de transformer les éléments de diagnostic précédents en recommandations sur les processus de réforme.

Comme dans toute table de la loi qui se respecte, ces dix commandements sont d'application universelle ; néanmoins, pour en faciliter la lisibilité, je les présente dans un contexte relativement précis. Je me situe donc dans un pays démocratique, dans lequel les opposants ont le droit à la parole, et dans lequel les citoyens sont consultés régulièrement, et pas seulement sur des sujets comme le quinquennat.

Ce pays, dans lequel l'État est « gluant », passe par une succession de crises, qui peuvent devenir graves si l'on ne traite pas les problèmes, en y impliquant un grand nombre de structures et de personnes. Logiquement, cette situation devrait provoquer de nombreuses réformes, mais la relative faiblesse du pouvoir en place l'empêche de leur donner tout l'élan souhaitable.

Je suppose aussi que le législateur ou le réformateur dispose d'une certaine autorité et légitimité pour faire passer des réformes. Bien entendu, j'entends que la réforme envisagée ne recueille pas seulement un assentiment béat, et que des opposants décidés se manifestent ou vont se manifester.

Ce pays est relativement prospère, mais il subsiste des « poches » de sous- développement notables, certains secteurs de l'économie

sont en ruine, d'autres sont solides, d'autres enfin sont en plein développement, mais dans des domaines où l'aléa règne.

Ce pays a des syndicats, nombreux, mais peu représentatifs, ce qui complique fortement les réformes, faute d'interlocuteurs réellement porteurs du message de leurs adhérents. Parallèlement, le corporatisme règne en maître, et ne donne pas de signes de faiblesse.

Ce pays est étonnant : des citoyens conservateurs au possible et qui n'hésitent pas un seul instant à descendre dans la rue quand on ne sait quelle autorité des chemins de fer décide de retarder de quelques minutes l'autorail de 11 heures 34 ; mais également des citoyens qui votent pour des hommes politiques qui font du « changement de société » leur credo ; mais également une partie importante des habitants de ce pays qui considèrent que leur pays est au centre du monde et qui, de ce fait, voyagent peu car ils pensent avoir la meilleure vision possible du monde depuis la fenêtre de leur appartement.

Des citoyens qui, de temps en temps, sont pris d'un coup de folie et dépavent un des plus prestigieux boulevards de leur capitale, ou votent d'un côté pour élire leurs députés et de l'autre pour élire le président de la République, provoquant ce qu'ils appellent la cohabitation.

Des citoyens qui, lorsqu'ils sont entre eux, pratiquent volontiers l'autodérision, mais qui, en présence d'étrangers, proclament haut et fort que toute personne qui ne leur vouerait pas une admiration sans borne serait un ignare.

Mais un pays héritier d'une longue et belle histoire, dont la culture a très souvent marqué tous les arts dans le monde, un pays aux paysages variés et très beaux, un pays où la cuisine est la meilleure du monde, bref, un pays attachant.

Le lecteur admettra très facilement que, en choisissant ce pays pour théâtre des dix commandements du parfait réformateur, je n'ai pas emprunté le chemin de la facilité : la réforme est largement œuvre de logique, mais ce peuple dont j'ai précisé plus haut les principales caractéristiques, est logique dans son illogisme.

J'espère que ceci donnera plus de poids à ma formulation des dix commandements.

Pour chacun des commandements, j'essayerai de préciser quelles approches, issues de l'entreprise privée ou publique, peuvent être applicables aux réformes mises en œuvre par l'État du pays que je viens de décrire.

Enfin, il me faut préciser que, lorsque je parle « du » réformateur, il s'agit d'une figure de style, qui rassemble tout à la fois l'État, le gouvernement, l'homme politique ou le parti qui est à l'origine de la réforme, l'équipe qui la conçoit et la formalise, et celle qui la met en œuvre. Tout ceci est précisé dans le dixième commandement.

XVIII
PREMIER COMMANDEMENT : UN ÉTAT, DES HOMMES POLITIQUES ET DES CITOYENS ACCUEILLANTS À LA RÉFORME TU RASSEMBLERAS

Je précise dès maintenant que ce commandement est, dans le pays qui est le nôtre, le plus difficile à respecter : il décrit un environnement idéal, dans lequel la réforme s'épanouirait, au milieu du consensus de l'État, des hommes politiques et des citoyens. Mais, comme on le verra, quelques uns de ces éléments favorables d'environnement existent déjà en France.
D'autre part, il faut considérer ce commandement comme une condition suffisante, mais pas nécessaire. Dit autrement, les éléments défavorables de l'organisation de l'État français, du comportement des hommes politiques et des citoyens ne doivent pas nous décourager d'entreprendre des réformes. Simplement, le « créneau » que nous allons trouver est plus étroit que dans la plupart des pays développés.

Dans le chapitre XIII de ce livre, j'ai indiqué quelles étaient les caractéristiques de l'État français qui constituaient autant de freins aux réformes. Il suffit de renverser les propositions pour en faire autant de facteurs favorables aux réformes : État barreur et non rameur, État décentralisé, statut de la fonction publique assoupli, hauts fonctionnaires plus immergés dans la société civile et ne confondant pas l'administration et le politique, relations plus souples entre le public et le privé, détection du jeu des acteurs, investissement dans le diagnostic, la conception et l'évaluation des réformes, et enfin liberté laissée à la réforme de se développer dans un espace contractuel. Je souhaite seulement insister sur quelques points particuliers.
J'ai déjà dit, au chapitre VIII, que la réforme était une espèce qui ne développait bien qu'en milieu libre, ouvert, et aussi peu encadré que possible en matière législative ; je n'y reviens pas.

Pour un État simple, court, décentralisé, modeste, économe et néanmoins fort

L'État français est compliqué : 36 000 communes, des syndicats de communes, des communautés d'agglomération, des départements, des régions, l'État, l'Union Européenne forment un enchevêtrement de niveaux de décisions que l'on ne trouve à ce niveau que chez nous, au point que tout projet qui se respecte doit au moins avoir trois sources de financement différentes. La fonction publique d'État, au sens strict, dispose de 100 000 implantations (on n'ose pas dire « points de vente ») sur le territoire national.

Simplifier cette organisation pourrait revendiquer le titre de « treizième travail d'Hercule », et la suppression des départements n'est pas pour demain. On peut simplement espérer que le développement des communautés d'agglomération et l'élection de leurs conseillers au suffrage universel créera un véritable niveau de décision, plus efficace que les communes, plus près du terrain que les départements, et que, progressivement, les quinze départements ministériels déconcentrés au département ou les quarante déconcentrés à la région se regrouperont, dans une chaîne simplifiée où l'on passerait directement de la région à la communauté d'agglomération. Mais ne rêvons pas ![1].
Dans l'immédiat, et dans la logique des entreprises organisées par projet ou par mission, ne pourrait-on associer à chaque niveau un rôle précis et exclusif (les services de proximité pour les communes, le social pour les départements et l'économique pour les régions), un responsable démocratiquement élu, et une seule source de financement[2] ?
Serait-il également déraisonnable de souhaiter que la création de nouvelles structures, comme les communautés d'agglomération, soient effectivement accompagnées du transfert des compétences et des effectifs correspondants ?

---

[1] Et je ne parle pas des structures hors de France : 5 400 expatriés par consulat, contre 22 000 pour l'Allemagne et 40 000 pour l'Italie, 191 ambassades (presque autant que les États-Unis), 26 agences financières du Trésor, 166 postes de la DREE, des chambres de commerce innombrables, etc.
[2] Je cite Guy Carcassonne, dans *Notre État*.

L'idée d'un État « court » rejoint le point précédent : un seul interlocuteur pour les impôts des particuliers, évitant si possible d'informer mes voisins sur mes revenus. Un seul interlocuteur pour les entreprises, alors que certaines d'entre elles ont trois interlocuteurs : la Direction des douanes et droits indirects pour la TVA extra-communautaire et les contributions indirectes, la Comptabilité publique pour l'impôt sur les sociétés, la taxe sur les salaires et la taxe professionnelle, la Direction Générale des Impôts pour la TVA intra-communautaire. Les Italiens ont été capables de mettre en œuvre le guichet unique pour les entreprises, et les Anglais le « one stop service » regroupant sur un seul site les guichets de quinze ministères.

L'État décentralisé : nous avons constaté, et ce n'est pas une bien grande nouveauté, que les États fédéraux s'adaptaient plus facilement au changement et se réformaient plus vite que les États centralisés : le dialogue entre l'État et les régions autonomes est une source de réforme considérable dans des pays comme le Royaume-Uni, les États-Unis, l'Espagne ou plus récemment l'Italie. Essayons donc de lutter contre la recentralisation rampante que l'on constate actuellement en France, par exemple en associant clairement une source de financement à chaque échelon décentralisé, dont il aurait la liberté de fixation des taux ; et ne modifions pas les règles sans concertation, comme cela a été par exemple le cas pour la taxe d'habitation et les régions.

L'État modeste : plusieurs facteurs devraient ramener l'État à plus de modestie : la mondialisation, les nouvelles technologies, la libéralisation des changes, la suppression des barrières douanières placent l'État en concurrence ouverte avec d'autres États, mais aussi avec des grandes entreprises. L'Union Européenne dépossède en partie l'État français de la capacité, notamment dans le domaine économique, de dire le droit. En d'autres termes, l'État est maintenant pris en tenailles entre l'intégration européenne vers le haut, et les collectivités locales, qui affirment de plus en plus leur personnalité. Bien que État créateur de la Nation, il sera donc cependant conduit de plus en plus à se redéfinir « par défaut ».

Petit détour par les « AAI »

Une première manifestation d'un État français modeste nous est

donnée par les Autorités Administratives Indépendantes, comme le CSA, la Commission des Opérations de Bourse, le Conseil des Marchés Financiers, le Conseil de la Concurrence, la CNIL ou l'Autorité de Régulation des Télécommunications : dans des domaines marqués par une forte technicité, le plus souvent par un passage d'une situation de monopole à une situation de concurrence, dans des milieux très sensibles, et par un rôle d'arbitre indépendant de son rôle d'acteur, l'État a créé des structures de régulation, indépendantes du pouvoir politique et disposant de mandats de longue durée.

Ce faisant, il a reconnu modestement que les structures classiques de l'État n'étaient pas les mieux placées pour concilier la liberté du marché et l'intérêt général, et que des structures d'un type différent, plus transparentes et administrées par des collèges de personnalités d'origines très diverses, pouvaient mieux répondre à de tels besoins.

Il s'agit sans doute d'un processus d'avenir, notamment en termes de réformes, à six réserves près : garantir leur indépendance du pouvoir politique ; faire en sorte d'y assurer la présence du citoyen et de la société civile ; organiser leur relation avec les administrations de l'État ; leur donner les moyens nécessaires, et notamment l'autonomie budgétaire ; leur donner une déontologie généralement inexistante, sans pour autant tomber dans l'excès inverse[1] ; enfin, ne pas en abuser, par exemple en créant des Autorités Administratives Indépendantes pour fuir le dialogue direct entre l'administration et les citoyens, comme dans le cas déjà cité de l'ACNUSA, consacrée aux nuisances sonores aéronautiques, ou en créant des « usines à gaz », comme la SEC (Securities Exchange Commission) aux États-Unis[2].

Le Conseil d'État[3] dénombre 34 « AAI », mais propose en quelque sorte de les mettre sous surveillance ; il leur reproche leur « grande hétérogénéité » (et alors ?), propose de clarifier la répartition des rôles entre gouvernement et les AAI existantes et d'en réexaminer périodiquement le bien-fondé.

---

[1] Un membre de la CRE (Commission de Régulation de l'Electricité) n'a pas le droit de détenir une seule action d'une seule entreprise consommant de l'électricité !

[2] Équivalent américain de notre COB, qui pécherait plutôt par l'excès inverse de manque de moyens.

[3] « La correspondance économique », *Evénements et perspectives*, du 14 mars 2001.

Il souhaite enfin une « présence mieux organisée du gouvernement ». Bref, le Conseil d'État met le holà sur les AAI. Qu'il ne jette pas le bébé avec l'eau du bain !

Retour à l'État

État économe : tout l'argent que l'État dépense pour payer trop de fonctionnaires ou pour construire de superbes hôtels de régions serait mieux employé à faire des réformes. Comme le gouvernement actuel n'a pas pu ou pas voulu faire des réformes en période de croissance, il faudra les faire en période de vaches maigres, dont le retour est certain, car la loi du pendule s'applique aussi aux cycles économiques.
On pourra enfin s'étonner, après tout ce que j'ai dit, de me voir prôner un État fort. Et pourtant, si l'État veut se réformer, il lui faudra de la force : peut-on en terminer avec les alternances politiques sans fin ? Ce n'est pas réellement un problème constitutionnel, car l'usure du pouvoir vient beaucoup plus du mauvais usage que l'on en fait que de la pratique constitutionnelle : quand les Français sont déçus, ils le disent.
Peut-on mettre enfin en place des systèmes électoraux qui, tout en ayant la garantie de la continuité, assurent une meilleure représentation de la réalité des hommes et des territoires ?
L'État ne gagnerait-il pas à ce que ses implantations territoriales soient concentrées, en des points qui permettent de mettre en œuvre des moyens capables de mieux traiter l'usager ?
Le cumul des mandats ne serait-il pas, pour les Français, un tragique aveu de faiblesse de l'État, contraignant ses serviteurs à ne servir proprement aucun de leurs différents mandats ?
Comment redonner une véritable utilité au Sénat ?

Les questions que l'on peut se poser pour que nous ayons un État simple, court, modeste, décentralisé, économe et cependant fort sont nombreuses : il faudra y répondre un jour, si l'on veut éviter que la solution nous arrive « toute ficelée » de Bruxelles, alors que nous avons encore largement le temps du choix.

Et si, en attendant, pour redonner à l'État une vraie dynamique de réforme, nous le dotions de structures et de moyens, comme, par exemple :

- la création d'un observatoire international des pratiques de réformes, soit au niveau français, soit mieux au niveau européen ;
- la mise en place d'une instance puissante de concertation entre les différents responsables de la réforme de l'État dans les différents départements ministériels et les – trop nombreux – délégués interministériels;
- l'attribution renouvelée d'un rôle essentiel du Commissariat au Plan dans le domaine des réformes ;
- la mise en œuvre à l'ENA, voire dans d'autres grandes écoles ou universités, de chaires de conduite du changement ;
- l'introduction d'une composante méthodologique forte et obligatoire dans les missions de toutes les structures de l'État en charge de réformes, et notamment l'obligation d'évaluation, par exemple sous la houlette de la Cour des Comptes ;
- l'obligation réelle des études d'impact amont, et leur diffusion auprès des parlementaires, voire dans le public ;
- enfin – mais ne rêvons pas – la création d'un « Ministère de la conduite des réformes », qui disposerait de pouvoirs lui permettant d'intervenir dans les processus pour en garantir la rigueur méthodologique, sans pour autant intervenir dans le contenu des réformes proprement dit.

Au moment de mettre sous presse, j'ai un aperçu, via *La Correspondance économique*, de ce que propose la Fondation Jean Jaurès pour changer l'État. J'y trouve beaucoup de bonnes choses : l'intéressement financier des acteurs des restructurations administratives, l'obligation de démission pour tout fonctionnaire élu dans le cadre d'une élection nationale, la limitation des cabinets ministériels à entre trois et cinq membres[1], et la définition d'un contrat de législature sur le changement dans l'État, « débattu avec les citoyens », au travers d'une organisation de la concertation avec les citoyens usagers[2] ; j'y trouve surtout l'instauration d'un principe de responsabilité pour les adminis-

[1] Le document de la Fondation précise : « en interdisant les membres officieux ». On pourrait peut-être faire confiance aux ministres pour respecter ces règles, à moins de créer un nouveau « Corps d'inspection des effectifs des cabinets ministériels ».

[2] Que va-t-on faire des moyens et structures existantes, et notamment de la CNDP ?

trations, ce qui, dans mon modeste entendement, allait de soi.
Qu'a donc fait la gauche qui est, je crois, la « tasse de thé » de la Fondation Jean Jaurès, pendant près de cinq ans ?

Pour des hommes politiques mieux payés, crédibles et réformateurs

Nous avons plusieurs fois constaté, dans le cours de cet ouvrage, que la volonté politique est indispensable dans les réformes, depuis la détection du « phénomène déclencheur » jusqu'à l'évaluation.
En même temps, il est clair que le crédit de nos hommes politiques est actuellement au plus bas. Le rapprochement de ces deux constats est bien aujourd'hui le problème clé des réformes en France.

J'ai donné deux pistes : une meilleure articulation entre les hommes politiques et les techniciens, et le rôle clé que devraient jouer les stratèges du changement, professionnels capables d'itérations entre les politiques, les techniciens et la société civile, capables donc d'immersion dans les problèmes, mais complètement déliés de tout engagement vis-à-vis d'un électorat.

Les consultants me paraissent tout à fait à même de jouer ce rôle, ainsi que les hauts fonctionnaires ayant fait le choix de servir l'administration sans engagement politique. Mais cela est loin de suffire.

Tout d'abord, il faut avoir le courage de dire que la situation de discrédit des hommes politiques dans notre pays est intenable à terme : elle est un facteur majeur d'abstention, de désertion civique, de conservatisme, de corporatisme, parce que manque l'exemplarité des hommes qui nous gouvernent. Pas de gouvernail, pas de bon cap.
Or, comme toujours, on parle des trains en retard et jamais de ceux qui arrivent à l'heure. Pour les hommes politiques, il me semble que c'est la même chose : la majorité d'entre eux sont honnêtes, compétents et dévoués à leur région ou à leur commune. Mais il faut dire aussi que beaucoup sont tendus par la conquête ou la conservation du pouvoir, ce qui limite leur capacité de réformer.

Que faire ?

Il est d'abord essentiel de redonner aux hommes politiques une image cohérente avec leur rôle : le « tous pourris » est désastreux pour notre pays. Comment faire ? En expliquant aux Français, par tous les moyens imaginables, ce qu'est la vraie vie d'un homme politique, qu'il soit maire, conseiller général ou régional, Président de région ou ministre : ses responsabilités, son emploi du temps, ses déplacements, sa rémunération, sa vie de famille. On a tort de penser que les Français savent tout cela ; leur vision négative des hommes politiques se fonde sur l'observation des cas médiatiques, mais il n'ont qu'une connaissance très limitée de la réalité.

Ensuite, il faut complètement revoir l'échelle de leurs rémunérations : les élus politiques français sont probablement les plus mal payés en Europe occidentale. Je pense surtout aux maires, qui assument des risques grandissants pour des salaires souvent inférieurs à 15 000 francs par mois dans des villes de plus de 30 000 habitants, et encore, quand ils n'en reversent pas une partie à leur formation politique. Mais c'est également vrai pour les autres élus, sauf peut-être les sénateurs. Evidemment, les élus pensent aux avantages en nature (logement, téléphone, voiture, etc.) dont bénéficie n'importe quel préfet, proviseur ou directeur d'hôpital, et qui ne favorisent d'ailleurs pas la transparence des rémunérations.

Des hommes politiques mieux considérés et mieux payés, mais pas sans contrepartie.
Tout d'abord, la suppression complète du cumul des mandats. On ne se consacre bien qu'à un métier que l'on exerce à plein temps. L'argument selon lequel le cumul d'un mandat de maire de ville d'une certaine importance avec celui de député aboutirait à une sorte de magique « fertilisation croisée » me parait complètement fallacieux, et fait peu de cas de l'un et l'autre mandat : je connais de très bons maires qui ne sont pas députés et de très bons députés qui ne sont pas maires.
Ensuite, la fin de la politique sans risque. J'ai dit que les hommes politiques devaient être nettement mieux payés mais, comme dans la finance, cette rémunération représente le coût du risque. Les hauts fonctionnaires qui entrent en politique devraient, comme en Grande-Bretagne, renoncer à leurs fonctions dès qu'ils sont candidats à une élection quelconque, ou à la rigueur dès qu'ils sont

élus, comme le propose la Fondation Jean Jaurès. Actuellement, l'entrée en politique des jeunes énarques, via les cabinets ministériels, s'effectue sans risque, assurés qu'ils sont du retour à leur corps d'origine. Après tout, le salarié d'une entreprise privée ne bénéficie d'aucune garantie de « retour à son corps d'origine ». Puis, le renouvellement des élites politiques : l'omniprésence de l'ENA à la tête des partis politiques, au gouvernement, à la direction des grandes administrations ne peut pas être une bonne chose pour notre pays. Il n'y a qu'en France que le recrutement des dirigeants politiques est aussi étroit, alors que tout le monde sait que la force des états-majors des grandes entreprises vient, de plus en plus, de la diversité d'origine de ses membres. Commençons par diversifier encore plus le recrutement de l'ENA elle-même, en élargissant encore le troisième concours et même en en créant un quatrième réservé à des personnalités « déviantes ». Créons des options « Administration de l'État » dans les grandes écoles ou les universités ; en résumé, organisons la concurrence à l'ENA.
Plus généralement, diversifier le recrutement pour la fonction publique : un haut fonctionnaire m'indique, et c'est une bonne nouvelle, que l'on va prochainement annoncer la possibilité d'entrer dans la fonction publique sans avoir le niveau de diplôme nécessaire jusqu'à maintenant, par exemple de jeunes gens n'ayant pas le baccalauréat. Il sera procédé à un recrutement fondé en grande partie sur les capacités et le potentiel des candidats, et non uniquement « sur titres ».
Enfin et surtout, une volonté profonde de réformer : si l'on attend seulement des hommes politiques qu'ils expédient les affaires courantes, il suffirait de s'adresser à des entreprises d'intérim, qui ont sûrement sur leurs étagères des profils de personnes capables de détecter, parmi les papiers qu'on leur donne à signer, ceux qui pourraient présenter des dangers de réforme.

Pour des hommes politiques « animateurs »

Dans *La Sociodynamique : concepts et méthodes*[1], Jean-Christian Fauvet distingue trois modes de management :

[1] Aux Editions d'Organisation, ouvrage cité, pp. 191-266.

- l'imposition, dans lequel « l'action du chef s'exerce verticalement, de haut en bas, par pression sur des acteurs subordonnés à qui sont prescrits les objectifs, les voies et les moyens d'une tâche sanctionnée par un contrôle » ;
- la transaction, intermédiaire de négociation entre l'imposition unilatérale et l'animation, qui recherche l'unanimité, ou au moins un large consensus ;
- enfin l'animation, dans lequel l'acteur principal recherche la confiance et l'adhésion d'un corps social, auquel il donne une âme, au sens étymologique du mot.

Dans les réformes mises en œuvre par l'État français, il est clair que c'est très largement le mode imposition qui domine : 35 heures, SRU, zones franches urbaines, réforme de l'armée, Sécurité Sociale, etc. en sont autant de preuves.

Quand la transaction (deuxième mode) devrait régner, et notamment dans le champ du paritarisme, l'État ne peut s'empêcher de faire de l'imposition, en s'invitant à des tables de négociation ou il n'apporte que des entraves.

On va me demander où j'ai été trouver l'idée que les réformateurs pouvaient être aussi des animateurs, c'est-à-dire des êtres capables d'insuffler une âme. Je répondrai que Charles de Gaulle et François Mitterrand avaient cette capacité, le premier par « une certaine idée de la France », le second par le changement de société et la « table rase». Les deux ont utilisé largement le mode animation, en plus des deux autres.
John Fitzgerald Kennedy pratiquait aussi le mode animation quand il disait : « Ne demandez pas au pays ce qu'il peut faire pour vous ; faites le vous-même ».

Animer, c'est provoquer « l'élan enthousiaste »[1], c'est manifester clairement son engagement intime, c'est jouer du sentiment d'appartenance, c'est utiliser les symboles[2], c'est créer le « projet », et c'est surtout libérer les acteurs et leur expression.

---

[1] Enthousiaste : étymologiquement : saisi par Dieu.

[2] Y compris négatifs : il est évident que Lionel Jospin aurait du quitter le Stade de France quand la Marseillaise a été unanimement sifflée par le public, avant le match de football France-Algérie.

On va dire que je m'égare dans la stratosphère, mais prenons deux exemples.
Le statut de la Corse fait l'objet d'un mode de management de transaction par défaut, parce que, par manque de courage ou par crainte de la violence, aucune des deux parties n'est en situation de pratiquer le mode imposition.
Et si l'on essayait de sortir de cette impasse en pratiquant seulement un peu de mode animation : mettre en scène la majorité silencieuse des Corses, créer les conditions d'un vrai débat public, donner une « âme » à ce qui n'est pour le moment qu'un statut, en renforçant, même si cela peut apparaître paradoxal, le sentiment d'appartenance des Corses.

Le problème des retraites ne pourra pas se traiter uniquement en mode imposition, et le « miracle » de la réforme Balladur de 1993 ne se répétera pas. Il faudra bien entendu passer par le mode transaction, mais cela ne suffira pas. Il faudra surtout « donner une âme » à la réforme, la moins technocratique possible, notamment en mettant en avant la nécessaire solidarité entre les générations, et en faisant aussi comprendre que l'effort devra être équitablement réparti entre les salariés du privé et les fonctionnaires.

Et les Français ?

La réforme et les Français : vaste sujet.

Les Français, à propos de la réforme, sont de fervents adeptes du NIMBY (not in my back yard, pas dans mon jardin). La réforme oui, mais pour les autres.

Paradoxalement, quand on leur propose un « changement de société », c'est-à-dire la réforme des réformes, ils y sont favorables et votent positivement comme en 1981. Ils ont eu, en majorité, le sentiment qu'il était bon de faire « table rase[1] » et d'exclure l'idée d'une évolution continue. Ils exprimaient ainsi le sentiment qu'il faut détruire avant de réformer ; ils voulaient aussi pouvoir s'appuyer, voire se conforter sur un concept global de la France,

[1] Valéry Giscard d'Estaing, *Réflexions sur le déclin d'un peuple*, chez Plon, Paris, 2000, p. 33.

avec deux versions antagonistes, « marquées par le rejet et l'exclusion ».
Ces deux versions sont totalement opposées, et se rejoignent seulement dans le « refus du réel[1] » ; si nous voulons mettre les Français dans le sens de la réforme, il nous faut dénouer ce paradoxe pour lui trouver une sortie positive.

La première explication vient sans doute de l'origine de la France, État avant d'être nation. Les Français ont toujours connu l'État, comme partie intégrante du paysage politique, économique et social. Pour eux, l'État est l'alpha et l'oméga de notre pays, et il incarne complètement le modèle français.

De cette perception vient sans doute le fait que, face à un tel « monument », qui remonte à Philippe le Bel, ils ne conçoivent que de légères retouches, ou au contraire la destruction totale.

Une autre explication vient sans doute de la violence de l'opposition des deux camps politiques qui constituent la France. A ce niveau, elle n'a d'équivalent nulle part ailleurs, au moins dans les pays développés : pour s'exprimer, cette opposition, quasi-religieuse, a besoin de prôner sans cesse la rupture par rapport au camp opposé. Toute concession, même minime, est considérée comme un renoncement. Il suffit d'ailleurs de lire les programmes des partis politiques pour constater qu'ils se positionnent non pas tellement par rapport à ce qui serait bon pour le pays, mais essentiellement par rapport aux propositions de l'autre bord.

Et si les Français sont entrés en cohabitation, en le voulant ou sans le vouloir, c'est peut-être aussi pour exprimer leur rejet de ces oppositions sans nuance entre les hommes politiques, et pour les obliger à « se causer ». C'est en tout cas mon interprétation personnelle de la cohabitation, qui a au moins l'avantage de considérer que les Français ne sont pas des imbéciles.

Je m'explique un peu plus : les Français constatent le fossé creusé entre les deux bords. Ils constatent aussi que la « troisième force » n'a jamais été crédible. Ils se disent : « Il y a un vice systémique, car ce n'est pas comme cela que ça se passe ». Il est en effet déraisonnable de penser qu'il n'existerait qu'une pensée

[1] *Ibid.*

unique sur la vision de la société française, ou plus exactement deux visions complètement opposées. Malgré cela, ils constatent que la « table rase » est toujours d'actualité, et qu'il faut « casser » le programme de « l'autre » ; et ils en ont assez de ce manichéisme stérile.
J'explique par un phénomène similaire le taux élevé d'intentions de vote favorables à Jean-Pierre Chevènement : la coexistence, dans son discours, de valeurs traditionnellement de gauche avec des valeurs « républicaines », voire « souverainistes », plus propres à la droite, séduit plus de 10% des Français.

Une troisième explication vient de la fréquence des alternances politiques, elle aussi sans équivalent dans les pays de l'Union Européenne : les Français, consciemment ou inconsciemment, ont pris l'habitude de ces alternances, et se disent que le processus de « table rase » tous les trois ou quatre ans est maintenant inévitable, et ils le contemplent presque en spectateurs sceptiques. Ils deviennent progressivement apolitiques, laissant le soin aux politiques professionnels de s'étriper devant les caméras.
Fondamentalement, je crois que les Français sont entrés, depuis le départ du Général de Gaulle, dans une période de désinvestissement politique et social : dans les partis politiques d'abord, car il est clair qu'il n'y a aucun avenir pour les militants de base, même si les dirigeants jouent avec un certain talent la « comédie de la proximité », qui ne suffit pas à ralentir la fuite des adhérents. Je m'étonne d'ailleurs que l'on en trouve encore autant. Dans les syndicats ensuite, j'ai déjà évoqué ce point. Et même dans la vie civique tout court, en respectant de moins en moins le code de la route et surtout en accomplissant à reculons leur devoir électoral. Ayant tenu un bureau de vote de 1000 inscrits lors du référendum sur le quinquennat, dans un bureau qui ouvrait à huit heures, j'ai vu arriver le premier électeur à dix heures.

Il y a donc un vrai problème de culture ou, si l'on préfère, de mentalités.

On peut agir sur les structures, on peut agir sur leurs relations, c'est-à-dire sur les flux, on peut même faire évoluer son mode de management ; mais sans changement de culture, tout ce qui précède est marginal.

Que faire pour changer la culture et donc les comportements des

Français, qui n'ont pas encore trouvé le point moyen entre le refus des réformes et la « table rase » ?

Tout d'abord, restaurer la crédibilité des hommes politiques et de la politique tout court : expliquer ce que sont la vie et le rôle d'un homme politique, autrement que par les misérables clips de la propagande officielle avant les élections. Généraliser la retransmission en direct des débats des deux assemblées, au besoin en différé pour les diffuser à une heure de grande écoute. Préférer les débats aux entretiens, avec des journalistes plus ou moins complaisants, en essayant de ne pas mettre l'accent uniquement sur ce qui divise, mais en faisant aussi apparaître les points de convergence.

Ensuite, consulter les Français plus souvent : dans *Notre État*, Guy Carcassonne propose une modalité de référendum d'initiative minoritaire qui me parait intéressante. On pourrait aussi pratiquer plus souvent le référendum d'initiative locale (moins de 200 ont eu lieu en France), partant du principe que toute opinion librement exprimée et respectant les règles de la bienséance est bonne à prendre[1].

Comme corollaire, rendre le vote obligatoire. C'est déjà le cas en Belgique, au Luxembourg, en Australie et au Brésil ; et, en Suisse, il suffit de 100 000 signatures sur une pétition pour obliger le gouvernement fédéral à consulter les citoyens helvétiques, sur des sujets aussi divers qu'une nouvelle autoroute ou la politique d'immigration.
On pourrait imaginer des modalités progressives, commençant par une lettre d'avertissement à la première abstention, puis des demandes d'explication, et enfin, même si l'application en est difficile, des amendes. On peut aussi n'exiger que la présence, et parler de participation obligatoire plutôt que de vote obligatoire, ce qui est le cas aux Pays-Bas.
Redonner du souffle au militantisme politique : on pourrait envisager que tout militant politique dûment accrédité par son

[1] L'exemple du référendum sur le passage des camions dans la vallée de Chamonix est caricatural : interdit par le tribunal administratif, qui a ainsi perdu une bonne occasion de se taire, il a néanmoins eu lieu, et c'est une bonne chose. Je ne me prononce pas sur le fond du problème mais, encore une fois, toute opinion librement exprimée doit être prise en considération.

parti bénéficie d'avantages divers, comme des aménagements de ses horaires de travail, ou la mise à disposition gratuite, d'un accès Internet au site du parti. On me dira que les partis ne sont pas riches ; mais justement, il faut leur donner plus de moyens financiers, par exemple pour enrichir leurs programmes par des consultations d'experts ou d'instituts spécialisés.
Valoriser l'engagement syndical : pourquoi ne pas donner aux adhérents à jour de leur cotisation un accès prioritaire aux prestations du Comité d'Entreprise ? Comment obliger les syndicats à faire en sorte que les militants de base soient effectivement représentés dans leurs instances dirigeantes ?
Plus généralement, comment valoriser l'engagement citoyen, dans un parti politique, dans un syndicat ou dans les deux à la fois ? Peut-on envisager une « carnet de civisme à points », où l'on gagnerait des points en votant, en assurant des fonctions municipales, bénévoles ou non, en participant activement à un parti politique ou à une association, et quels avantages pourraient lui être attachés ?

Je crains que tout ceci ne soit pas suffisant pour faire évoluer la culture des Français vers une meilleure acceptation des réformes. Encore une fois cependant, Charles de Gaulle avait fait changer en partie la culture politique de nos concitoyens, et redonné une âme au pays.
Mais surtout, il faut plus vingt ans pour faire changer la culture d'un peuple. Karl Marx pensait, et l'on peut être d'accord avec lui sur ce point, que, pour changer la culture, il faut passer par des étapes intermédiaires obligatoires : changer les structures, utiliser intelligemment les trois modes de management (imposition, transaction et animation, en privilégiant ce dernier), et agir sur de nombreux flux, économiques, législatifs, sociaux, économiques et monétaires, de transmission du savoir, etc.
Juan Carlos de Borbon, Felipe Gonzalez et Jose Maria Aznar ont bien modifié en profondeur la culture des Espagnols ; mais ils sont passés par des réformes de structure très profondes, de la dictature à la démocratie. Plus anciennement, en moins de vingt ans, Kemal Ataturk avait fait passer la Turquie du moyen âge à l'ère moderne, y compris dans sa composante religieuse en la laïcisant, c'est-à-dire en agissant lui aussi sur les structures et les flux, et par ricochet sur la culture.

En fin de compte, on peut faire aussi confiance au temps : quand

un problème comme l'attitude des citoyens français vis-à-vis des réformes apparaît avec une telle acuité, c'est peut-être parce qu'il a déjà reçu un commencement de réponse.

Je reconnais donc que je n'ai pas de réponse toute faite à ces multiples questions. Cependant, si l'on veut que la vie politique française ne se transforme pas en une arène de gladiateurs, il faut y trouver des réponses. Encore une fois, je crois que les Français sont fatigués du fossé entre la droite et la gauche, et qu'ils le traduisent par les votes de cohabitation : « Causez-vous ! ».

Et pourtant, dans ce commandement, je ne propose que des principes de base, que les entreprises, notamment privées, mettent en œuvre depuis longtemps :

- des structures simples, organisées par mission, par projet ou par produit, et préférant le concept de coopération à celui de coordination ;
- des structures courtes, par le biais d'un examen critique permanent de la valeur ajoutée de chaque échelon ;
- des structures décentralisées, mettant en œuvre le principe de subsidiarité ;
- des structures tournées vers le client ;
- des structures économes de moyens, et il n'est pas besoin de parler de « downsizing » pour savoir ce que cela veut dire ;
- des dirigeants réformateurs, si possible dans le cadre de contrats d'objectifs valorisants ;
- l'utilisation de tous les modes de management susceptibles de faire évoluer la culture, et notamment l'animation ;
- des dirigeants « animateurs » ;
- le refus de la « table rase », même s'il peut sembler qu'elle est d'application plus facile dans les entreprises que dans l'État ;
- mais, en même temps, la remise en cause fréquente des processus, industriels, commerciaux ou financiers ou tout cela à la fois.

L'État français et les citoyens seraient-ils ainsi faits que ce modeste discours ne pourrait être entendu ?

XIX
DEUXIÈME COMMANDEMENT : ÉTUDES PRÉALABLES ET DIAGNOSTIC TU N'ÉPARGNERAS POINT

Comme j'ai déjà eu l'occasion de le commenter plusieurs fois, le coût de préparation d'une réforme est infinitésimal par rapport au coût de la réforme elle-même ; raison majeure pour ne pas épargner les investissements en amont, afin d'éviter l'échec en aval. Bien entendu, ceci ne veut pas dire non plus que l'empilement de rapports de diagnostic sans suite (Charpin, Teulade, etc.), comme c'est le cas sur le problème des retraites, soit une bonne solution.

Or, force est de constater que bon nombre de réformes importantes des dernières années n'ont pas fait l'objet d'une préparation, d'un diagnostic ou d'études préalables suffisamment étayés : Bercy, la création puis le retrait du Commissariat à la réforme de l'État, les réformes sur les retraites, la loi de Solidarité et Renouvellement Urbain, les projets de Claude Allègre sur l'Éducation Nationale, « Cap clients » à la SNCF, le projet de privatisation de GDF, etc.
Cette hâte à vouloir réformer, et surtout annoncer la réforme, accroît considérablement le risque attaché à toute réforme. En particulier, l'analyse de la composante sociale est souvent instruite comme conséquence du choix réformateur, alors que, bien souvent, c'est elle qui fait échouer la réforme, comme on l'a vu dans la réforme de Bercy.

Comment conduire efficacement l'investissement amont ?

Comme je l'ai dit au chapitre I, la réforme provient souvent de l'accumulation des réglages : le réglage s'applique à un seul flux (financier, d'information, de réglementation, etc.). La réforme, « changement important » selon le Petit Larousse, doit agir à la fois sur les structures, sur les flux qu'elles génèrent, sur les modes

de management, la réforme « animée » ou négociée étant toujours plus facile à mettre en œuvre que la réforme imposée. Enfin, et c'est le plus difficile, elle doit agir sur la culture, au moins dans la définition que j'ai donnée au chapitre I de la « réforme plus », avec peu de moyens comme on l'a vu dans le commandement précédent ; en passant du réglage à la réforme, on passe du « compliqué » au « complexe ».

Comment « débroussailler » cette entrée dans le complexe ?

Tout d'abord, identifier clairement ce que j'ai appelé le « phénomène déclencheur » : crise urgente, crise différée mais très probable, retour d'un engagement électoral, ou, dans le meilleur des cas, vision d'un responsable politique du caractère inéluctable d'une réforme, même non avéré au commun des mortels.
Cette étape, totalement en amont du processus de réforme, est fondamentale, parce que c'est à ce stade que l'on peut avoir une vision globale de la réforme : même si une réforme envisagée ne concerne apparemment que peu de personnes ou de structures, il faut se demander sans cesse s'il ne faut pas prendre en compte des adhérences possibles avec d'autres réformes, d'autres populations ou d'autres structures que celles qui sont apparemment directement concernées.
En effet, une réforme peut en cacher une autre, l'impact sur telle ou telle structure peut n'apparaître qu'au prix d'une recherche approfondie des liens éventuels, et les hommes et les femmes directement objets de la réforme peuvent avoir des relations avec des parents ou amis qui pourraient également en subir l'influence. Ainsi, la réforme en cours qui devrait aboutir à l'abrogation de l'ordonnance de 1959, en organisant le budget de l'État par mission ne peut pas ne pas avoir de conséquences sur l'organisation des entreprises publiques : elle implique d'organiser également les entreprises publiques par mission, et c'était bien le sens de « Cap clients » à la SNCF. Il faut en particulier que les dirigeants des entreprises publiques disposent d'une autonomie totale en matière de politique de rémunération.
On ne concevrait pas non plus que si, d'aventure, un gouvernement décidait de procéder à une grande réforme des régimes de retraites, il ne traite pas simultanément le problème du public, et du fonds de capitalisation des fonctionnaires (la Préfon)

et celui du privé, et laisse de côté le problème de l'âge légal de départ à la retraite.

Complexité et adhérences entre sujets de réforme

Comment détecter ces « adhérences » entre différents sujets de réforme ?
En considérant le champ de la réforme comme un « système », c'est-à-dire comme un ensemble de groupes de populations qui reçoivent des entrées (inputs) qu'ils transforment en sorties (outputs), selon des lois qui peuvent être analysées. En cheminant le long des entrées et des sorties, on arrivera à englober l'ensemble du champ de la réforme, et ainsi à en détecter tous les impacts potentiels.
En réunissant autour de la réforme des équipes pluridisciplinaires, capables d'une vision globale des tenants et des aboutissants d'une réforme.
En ne passant pas directement du constat des « adhérences » aux solutions, et en ayant le souci de faire partager cette vision globale par les populations concernées en particulier et par la société civile en général.

Prenons l'exemple des zones franches urbaines, décidées par la droite et apparemment remises en cause par la gauche : l'objectif de création d'emplois dans des zones défavorisées se subdivise nécessairement en un grand nombre de questions ou de sous – objectifs, qui devraient être autant de sujets de réformes :

- Les compétences correspondant aux emplois à créer existent-elles dans la zone considérée ? Faut-il créer un dispositif local de formation d'accompagnement ?
- Pourquoi les zones franches ont-elles surtout profité aux entreprises existantes ? Ne fallait-il pas les doubler par une incitation à la création d'entreprise ?
- Quelle analyse peut-on faire des emplois créés pendant les quatre ans de vie que la gauche a laissés à ces zones franches ? S'agit-il d'emplois précaires, ou est on en présence de la création d'un véritable « bassin d'emploi » ?
- Quel impact sur la délinquance dans les quartiers concernés ?

- L'installation ou le développement d'entreprises locales a-t-il eu un effet d'entraînement sur des commerces ou sur l'installation d'antennes des services publics comme l'ANPE ou les services de proximité municipaux ?

Comme on le voit, une réforme ne peut pas être isolée d'un environnement : une réforme économique a des impacts sur la sécurité urbaine, sur le système de formation, sur le déploiement territorial des services publics, etc. Tant que l'on n'a pas étudié ces paramètres externes de la réforme, il est malhonnête de vouloir l'interrompre, surtout s'il s'agit d'une expérimentation.
Dit autrement, il faut gérer la complexité issue de la présence de nombreux flux : d'emplois, de compétences, d'entreprises, d'entrepreneurs, de sécurité publique, etc. Ceci ne se conçoit pas sans toucher évidemment aux structures et aux modes de management – une carence des zones franches est précisément le manque d'animation – et, même si c'est difficile, sans infléchir la culture des populations concernées vers plus de prise en charge.

C'est à ce prix, fort, j'en conviens, que l'on maîtrisera l'incertitude de la réforme.

Le diagnostic

Une fois correctement balisé le champ de la réforme, il faut procéder à la phase capitale du diagnostic : c'est la base de départ de la réforme.
J'ai insisté, au chapitre II, sur la nécessité de procéder au diagnostic « par immersion », et d'éviter une élaboration restreinte à un cercle plus ou moins fermé de proches conseillers. J'ai indiqué également que le diagnostic a une valeur « intrinsèque », indépendante des réformes qu'il peut générer. J'ai rappelé l'utilité des approches de « livre blanc », qui permettent de proposer une analyse de la situation à la société civile et de la lui faire partager. J'ai enfin montré que le diagnostic, quand il est fait avec une solution implicite ou explicite, perd considérablement de sa valeur ; je n'y reviens pas.

Il s'agit donc à la fois de repérer des dysfonctionnements de la société et d'identifier les ressources potentielles pour traiter ces dysfonctionnements : en ce sens, le diagnostic exprime

l'intelligence d'une situation organisationnelle, et il demande à la fois de la rigueur et de la subtilité ou, comme le disait Blaise Pascal, de l'esprit de finesse et de l'esprit de géométrie.

Les outils du diagnostic

Quels sont les outils dont dispose le réformateur à l'heure du diagnostic ?
Et d'abord, qui est le mieux placé pour le faire ?
L'administration ou une de ses émanations peut être une solution. Mais on peut craindre qu'elle n'ait pas la « distance » nécessaire par rapport au champ de réforme, et qu'elle soit juge et partie. Des rapporteurs indépendants, formés par des personnalités extérieures : cette solution est meilleure, mais il faut veiller à ce que la « commande » de l'autorité publique ne soit pas en même temps une solution déguisée. Des « think tanks » comme l'Institut de l 'entreprise, mais leur crédibilité en France n'est pas très forte, au contraire de ce qui se passe dans les pays anglo-saxons. Des consultants extérieurs : c'est sans doute la meilleure solution, mais le choix en est particulièrement délicat.

Quant aux outils du diagnostic, ils sont nombreux, mais inégalement efficaces.
L'observation directe, en immersion, est l'outil le plus efficace : fondée sur des entretiens, à tous les niveaux de la hiérarchie d'une part, et des populations concernées d'autre part, elle consiste à poser toutes les questions liées au champ de la réforme : où en sommes-nous ? Pourquoi ? Où devrions-nous être ? etc.
À ce niveau, le diagnostic, pour être efficace, doit rester un instrument de découverte, non directif et ouvert à toutes les opinions.

Bien entendu, le diagnostic doit aborder, non seulement les caractéristiques internes du domaine étudié, mais également situer le domaine en question par rapport à son environnement, aux jeux concurrentiels[1] qui peuvent se produire entre plusieurs réformes, aux mutations technologiques et aux évolutions sociétales. Des grilles d'analyse et des ratios peuvent utilement compléter ces observations de terrain. Mais ils ne sauraient remplacer le contact

[1] Comme la durée de cotisation pour la retraite entre le privé et le public.

direct avec les différentes parties prenantes de la réforme.
Les sondages et enquêtes d'opinion donnent de bonnes indications sur la réaction probable des populations concernées. Mais ils ne permettent pas, ou alors très difficilement, de connaître l'opinion des personnes qui sont en dehors du champ de la réforme, mais qui, cependant, d'une manière ou d'une autre, en seront les « financeurs ». Préférons donc la méthode des quotas au tirage aléatoire, parce qu'elle cible mieux les populations concernées, directement ou indirectement, par la réforme.
La sémiométrie[1] est une approche originale, qui permet d'approcher le « moral » des populations, en les faisant réagir par rapport à des valeurs, plus ou moins opposées, comme par exemple devoir et plaisir, ou attachement et détachement, ou conquête et repli : elle permet d'avoir une première vision des comportements qui guideront les Français face à un projet de réforme.
L'étalonnage concurrentiel, ou « benchmarking », est un outil privilégié du diagnostic préalable à une réforme : il consiste à rechercher, dans des situations de réforme comparables, et éventuellement hors de nos frontières, les bonnes pratiques qui ont été mises en œuvre.
Il ne s'agit pas d'espionnage industriel, mais seulement du recueil d'informations, généralement publiques, qui peuvent apporter un éclairage utile au réformateur ; ajoutons que les opérateurs ayant mis en œuvre des bonnes pratiques sont en général enchantés de les communiquer.
La sociodynamique permet, dès le niveau du diagnostic, de prédire le jeu des acteurs par rapport à la réforme ; j'y reviens dans le commandement suivant.
L'utilisation de groupes de travail participatifs est aussi un outil important de diagnostic : les consultants savent depuis longtemps comment éviter les deux écueils du travail en groupe : le guidage orchestré vers des conclusions préparées à l'avance d'un côté, et la « foire d'empoigne » de l'autre. Des méthodes existent, qui permettent de dégager des points de consensus et de marquer les désaccords qu'il faudra résoudre.
Le partage des connaissances ou « knowledge management » est l'outil qui permet, dans une équipe multidisciplinaire, indispensable

[1] On lira avec intérêt le chapitre qui lui est consacré dans *L'État de l'opinion 1999* présenté par Olivier Duhamel et Philippe Méchet, aux éditions du Seuil, Paris, 2000.

dans un diagnostic, d'assurer que, à chaque étape du diagnostic, la mise en commun des expériences, secondée par un dispositif informatique performant, permettra d'optimiser la circulation des savoirs.
Enfin, on n'oubliera pas que les nouvelles technologies, dont je reparlerai, peuvent être d'un grand secours dans les diagnostics : site web dédié, expression libérée et anonyme des parties prenantes de la réforme, forums de discussion, sont quelques unes des ouvertures que permet l'Internet, et qu'il serait dommage de négliger dans le diagnostic préalable aux réformes.

Comme on le voit, la palette des outils dont dispose le réformateur au moment du diagnostic est extrêmement large.

Reste un outil essentiel qu'il ne faut surtout pas oublier, et qui est le temps : on ne gagne jamais rien à bâcler le diagnostic, même si l'on a l'impression d'avoir perçu la solution. J'ai insisté, au chapitre II, sur la nécessité de séparer clairement, notamment par du temps, la phase de diagnostic de l'élaboration de la solution, c'est-à-dire l'affichage du cap de réforme. Même si le temps presse, il faut se le donner.
Reste aussi que la finalité du diagnostic n'est pas de décrire la réalité, toujours trop complexe pour la réduire à un point de vue unique, mais d'en faire une représentation opérationnelle pour l'action publique.

Le contre-exemple de la mixité sociale et de la loi SRU

Essayons d'appliquer notre approche du diagnostic au problème de la mixité sociale.
L'objectif est de faire en sorte que notre pays ne s'organise pas en une juxtaposition de ghettos urbains, HLM et délinquants d'un côté, immeubles de rapport et grands bourgeois de l'autre : objectif louable, car la ségrégation par le logement est la pire de toutes et engendre toutes les autres.
Le gouvernement actuel se saisit de ce problème et fait une loi répressive, dite de Solidarité et de Renouvellement Urbain (SRU) : il s'agit de mettre en place un « développement urbain maîtrisé ». Les communes de plus de 3 500 habitants, situées dans des agglomérations de plus de 50 000 habitants, seront assujetties à une pénalité par logement manquant en deçà d'un seuil de 20%

de logements sociaux.
Je ne sais pas comment a été fait le diagnostic approfondi qui aurait dû précéder l'élaboration de cette loi, mais je crains fortement que l'on ne se soit pas posé les bonnes questions.
Je constate d'abord que le Conseil Constitutionnel a déclaré non constitutionnel l'article de la loi prévoyant des sanctions financières, ce qui, au dire de spécialistes, était assez largement prévisible.
Mais, bien en amont de la loi, s'est-on posé la question du concept de mixité sociale ? S'exprime-t-il uniquement en termes de revenu, ou aussi de logements ou d'écoles ou de services publics ? Quelle est la perception réelle – des habitants du XVIème arrondissement de Paris ainsi que celles des habitants des Minguettes à Vénissieux – de ce concept de mixité sociale ? Correspond-il à une vraie demande ? Des mesures limitées, mais à effet immédiat, comme la mixité au sein des écoles, par une extension des circuits de ramassage scolaire – ce que les Anglais appellent le « busing » – ne pourraient-elles être testées ? Le désenclavement des quartiers difficiles, par la création de points de services publics nouveaux, n'est-il pas une solution envisageable dans de nombreux cas ? On connaît de nombreux cas de ghettos urbains qui se sont transformés sous l'effet de l'action municipale, conjuguée à des animateurs efficaces : pourquoi ne pas analyser en détail ces réussites et faire ainsi, en quelque sorte, du « benchmarking » ? Pourquoi ne pas doter les zones difficiles de nombreuses bornes Internet ?
Cet autre exemple montre bien la nécessité d'agir à la fois sur de nombreux flux, d'agir sur les structures, par exemple scolaires, de pratiquer l'animation, tant vis-à-vis des maires que des populations concernées, et d'infléchir les comportements en matière de mixité sociale. C'est ce qui rend le diagnostic complexe, et beaucoup plus que compliqué ; raison de plus pour investir fortement dans sa réalisation. Je crains que cela n'ait pas été le cas dans les deux exemples cités.

En synthèse, n'a-t-on pas privilégié la contrainte par rapport au soutien, entre autre financier, d'initiatives locales ? N'a-t-on pas remplacé le diagnostic par de l'idéologie ?

Encore une fois, mieux investir en amont, pour éviter d'avoir à réparer des échecs en aval.

XX
TROISIÈME COMMANDEMENT : ALLIÉS ET OPPOSANTS PRÉCOCEMENT TU DÉTECTERAS

Quand on est sûr que l'opposition à une réforme la fera échouer, il vaut mieux ne pas l'entreprendre. Cette évidence n'en est apparemment pas une pour certains de nos hommes politiques. La réforme de Bercy en est un exemple criant, car l'opposition « irréconciliable » des syndicats à la réforme était largement prévisible. On peut dire la même chose des réformes proposées par Claude Allègre à l'Éducation Nationale, dont il était hautement probable qu'elles rencontreraient une hostilité incontournable du SNES. La modification projetée des régimes de retraites spéciaux des fonctionnaires était également vouée à l'échec, surtout en lui ajoutant des réformes profondes de la Sécurité Sociale et du contrat de plan de la SNCF ; et ce n'est qu'en profitant d'un été chaud et calme que Edouard Balladur a pu habilement faire passer l'allongement à 40 ans de la durée de cotisation dans le privé.

Pourquoi faut-il donc que des hommes politiques intelligents s'embarquent dans des aventures réformatrices vouées à l'échec ?
S'agit-il de la recherche d'un effet d'annonce valorisant ?
Estime-t-on que la « pureté logique » de la réforme emportera l'adhésion ?
A-t-on péché par manque d'immersion dans le milieu à réformer ? S'est-on contenté d'un diagnostic en « circuit fermé », c'est-à-dire fait par une équipe de hauts fonctionnaires, ignorant par exemple que les médecins de ville pouvaient, eux aussi, avoir des problèmes financiers ?

La « cartographie » des acteurs

Toutes ces questions tournent autour de la nécessité impérative de faire un inventaire complet des populations qui vont être concernées par la réforme et de leurs représentants, syndicaux ou

autres, avec comme finalité d'essayer d'en prévoir les comportements face au projet de réforme : c'est cette composante fondamentale du diagnostic préalable sur laquelle je vais essayer de proposer quelques pistes.

Je suppose que la phase de diagnostic a mis en évidence quelques dysfonctionnements majeurs, et permis d'esquisser quelques schémas de réforme et les processus correspondants. Comment analyser les différentes parties prenantes de la réforme ?

Je distinguerai quatre catégories de parties prenantes :
- les populations directement concernées par la réforme ;
- les représentants, syndicaux ou autres de ces populations ;
- les populations non directement concernées, mais pour lesquelles la réforme va avoir des conséquences, par exemple de transformer le coût de la réforme en impôts ou d'améliorer la qualité du service public ;
- l'opinion publique enfin, au sens large.

La première catégorie est évidemment la plus importante : c'est celle des 135 000 fonctionnaires de la Direction Générale des Impôts et de la Comptabilité Publique, des Corses, des entreprises et de leurs salariés à l'occasion des 35 heures, des maires des communes n'ayant pas 20% de logements sociaux, des agriculteurs admissibles aux Contrats Territoriaux d'Exploitation[1], etc. Il est essentiel d'analyser le comportement probable de ces populations vis-à-vis de la réforme. Dans un premier temps, il faut simuler avec précision l'impact probable des différents schémas de réforme envisageables sur ces « sujets » de réforme. Ceci ne peut se faire dans l'atmosphère feutrée d'un cabinet ministériel. Il faut s'immerger dans le milieu ; il faut avoir une idée claire de ce que signifiera, pour chacun des constituants de cette population, le « parcours de réforme » : quel impact financier ? Quel impact social ? Quelle reconnaissance de l'État et de la nation ? Quel avenir ?
Par dessus tout, il est fondamental de détecter le « crédit

[1] Une fausse bonne réforme : les premiers contrats signés attribuent de fortes subventions sans aucun effet sur l'emploi et l'environnement, ce qui est contraire aux finalités de la réforme (quelle évaluation ?), et ce sont les Directions Départementales de l'Agriculture qui ont démarché les premiers signataires : « Vous me prendrez bien un petit CTE... » !

d'intention » ou, au contraire, le « procès d'intention » au réformateur que fera l'individu soumis à la réforme, et le « jeu commun » qu'il est capable de déployer par rapport au « jeu personnel »[1] qui a naturellement tendance à inspirer ses actes. Dit autrement, peut-on attendre ou non du « sujet de réforme » une attitude positive, et quels sont les ressorts d'une telle implication positive ?
Bien entendu, et pour reprendre l'exemple de la réforme de Bercy, il n'était pas possible d'interviewer individuellement chacun des 135 000 fonctionnaires ; mais on pouvait probablement en dégager une typologie, utilisable pour une promotion intelligente de la réforme.

Il existait d'abord probablement un certain nombre de « passifs », c'est-à-dire de fonctionnaires pour lesquels la réforme ne représentait pas un enjeu significatif ; il s'agissait probablement de non syndiqués, considérant de plus que la réforme ne les concernerait pas, ou au contraire qu'elle les toucherait, mais que sa logique était tellement irréfutable que « la réforme passerait ». Autant que je sache, cette catégorie d'agents ne s'est pas manifestée, et elle n'a pas non plus été « actionnée » par les pilotes de la réforme, probablement par incapacité de les identifier et de les conduire à s'exprimer.

C'est pourtant dans cette catégorie des passifs que se recrutent habituellement les bataillons qui font basculer une réforme, parce qu'elle représente une source d'énergie inépuisable. Mais c'est aussi la catégorie qui ne s'opposera pas aux menaces de démantèlement venues du dehors : l'écroulement de l'URSS est dû avant tout à l'extrême passivité des populations.
Sous toutes ses formes, on peut aussi dire que « l'assistanat » est une gigantesque usine à produire des passifs, alors que la « mise en responsabilité » fabrique plutôt des partagés, des constructifs, et même des opposants.

A l'autre bout du spectre des comportements, on pouvait distinguer les opposants, que l'on peut répartir en deux catégories :

---

[1] J'utilise très largement les concepts de la sociodynamique dans ce chapitre ; pour une vision complète, je renvoie au livre de Jean-Christian Fauvet : *Sociodynamique : concepts et méthodes*, ouvrage cité.

- les oppositionnels ;
- les casseurs.

Les oppositionnels ne contestaient pas la logique d'une seule administration des impôts traitant « en continu » avec les contribuables. Mais ils y mettaient de telles conditions que toute vraie réforme était impossible : maintien des emplois, voire augmentation pour tenir compte de la RTT, maintien de toutes les implantations des deux directions sur le territoire national, maintien en l'état de toutes les missions de la Comptabilité Publique, y compris celles que la décentralisation ou la disparition des monopoles allait condamner à terme, comme la tenue de la comptabilité des collectivités locales ou la gestion de l'épargne publique collectée par le réseau du Trésor ou de La Poste : ceux-ci se recrutent essentiellement dans le syndicat autonome des impôts et dans les syndicats autres que Force Ouvrière. On peut aussi noter la forte opposition des Trésoriers-Payeurs Généraux (les « TPG »), ce qui est un comble quand on pense au « fromage » que représente cette fonction.
Quant aux casseurs, ils se recrutaient essentiellement dans les rangs des adhérents de Force Ouvrière, et contestaient le fond de la réforme, sur le thème « Pas touche à nos missions ni à nos effectifs ni à nos implantations. » et « Deux administrations ne sont pas un luxe pour s'occuper des assujettis ».

Comment utiliser la « carte » des acteurs ?

La stratégie à mener avec ces deux populations était évidemment différente : pour les oppositionnels, il fallait s'arc-bouter sur la logique d'une administration unique, et discuter sur les modalités à mettre en œuvre, avec tout le temps nécessaire, et pas en annonçant la fusion des deux administrations dans les deux ans à venir. Pour les casseurs, il fallait, soit les isoler, ce qui n'était guère possible compte tenu du poids de FO et du Syndicat National Unifié au ministère des Finances, soit argumenter en espérant un effritement de leur position, soit, plus vraisemblablement, « renverser l'obligation de preuve », c'est-à-dire leur demander de présenter leur propre projet mais, cette fois-ci, devant les contribuables et en termes de qualité du service public. Dialogue qui aurait été sûrement intéressant, haut en couleurs, mais peut-être efficace.

La réforme avait aussi des alliés, plus ou moins dévoués ou plus ou moins constructifs, faisant preuve d'une attitude partagée, soucieuse des enjeux et intéressés par de bons accords ; on ne les a sans doute pas suffisamment utilisés.
Plus de 1 200 agents avaient apporté des contributions significatives et positives sur l'Intranet mis à leur disposition par l'administration. Plus de 20 000 avaient été rencontrés sur le terrain. A l'unanimité, les directeurs départementaux et régionaux des services fiscaux soutenaient la réforme. L'opinion publique ne pouvait qu'être favorable à une réforme qui allait simplifier considérablement la vie du contribuable.
Mais, artificiellement pressés par le temps, les pilotes de la réforme n'ont pas pu ou pas su mobiliser ces alliés : dans les réformes qui marchent, l'expérience montre de manière constante que c'est d'abord la stratégie des alliés qu'il faut jouer, que c'est les alliés qu'il faut conforter, pour se donner la plate-forme de départ qui permettra ensuite de partir à l'assaut des opposants.

Nous avons ainsi « cartographié » a posteriori (je reconnais que c'est plus facile) les partenaires de la réforme : passifs tout d'abord, enjeu clé du changement, opposants ensuite, répartis entre oppositionnels et casseurs, alliés ou susceptibles d'alliance, enfin, répartis entre dévoués, constructifs et partagés. Cet enseignement de la sociodynamique, à mon avis très insuffisamment exploité par les réformateurs, est capital : il dicte toute la conduite de la réforme. Si l'on projette ces différentes catégories sur deux axes de synergie et d'antagonisme, on voit que tout l'art du réformateur va être de pousser les passifs le long de l'axe de synergie, réduire, voire neutraliser, l'antagonisme des oppositionnels, isoler les casseurs, et conforter les alliés en réduisant leur part (elle existe toujours) d'antagonisme et en s'appuyant sur toutes leurs manifestations de synergie.

Comment procéder pour établir la cartographie des partenaires ?

L'immersion dans le milieu est indispensable : tout ce qui permet d'analyser les capacités de synergie et les potentiels d'antagonisme doit être mis en œuvre : entretiens approfondis permettant de « percer la croûte » des attitudes convenues, en nombre suffisant pour que l'information recueillie soit significative, groupes de

travail non directifs, site Internet dédié à la réforme, etc.
Mais une difficulté supplémentaire apparaît : à supposer que l'on ait pu interroger toutes les personnes concernées par la réforme, on n'aurait pas pour autant traité complètement le problème, et la cartographie résultante serait incomplète : en effet, le comportement d'une collectivité n'est pas la somme des comportements de chacun de ses membres. Les différentes catégories de partenaires sont en effet « liées » par des tensions positives ou négatives, par des schémas de coopération[1] ou des relations de rupture qu'il faut également étudier, pour comprendre et prédire le comportement de la collectivité face au projet de réforme.

En conclusion, il est clair que la détection précoce des alliés et des opposants est un élément essentiel de la conduite d'un processus de réforme. C'est une tache longue, minutieuse, quelquefois fastidieuse, passionnante aussi. Il est essentiel de lui donner du temps et de l'engagement.

[1] Lire à ce sujet François Dupuy, *Le Client et le bureaucrate*, ouvrage cité, pp. 94-98.

XXI
QUATRIÈME COMMANDEMENT : LE CAP DE LA RÉFORME CLAIREMENT TU AFFICHERAS

Faisons tout de suite un sort à l'idée que l'on pourrait ne dévoiler que progressivement le cap d'une réforme, et que l'on pourrait « enfumer » les parties prenantes de la réforme, en ne leur présentant qu'une petite partie de la réforme envisagée, bien entendu la plus acceptable et la moins engageante. Puis, plus tard, profitant d'une improbable somnolence des acteurs, on ferait passer le reste, moins acceptable et plus engageant. Edouard Balladur a pu le faire en août 1993, quand il a fait passer la durée de cotisation des salariés du privé à 40 ans, mais ce fut un cas exceptionnel, et dont le renouvellement est hautement improbable.

Nous vivons dans un monde ouvert, dans lequel l'accès à l'information est complètement libéré. Tout se sait, et vite. Il est totalement illusoire de penser que le réformateur pourra dissimuler longtemps aux citoyens le cap final de la réforme qu'il prépare. Dans le cas de la réforme de Bercy, on ne peut reprocher aux pilotes de la réforme d'en avoir présenté de manière ouverte les objectifs ; en revanche, en affichant en même temps la trajectoire et un délai très court pour la parcourir, on a fermé l'espace de négociation et provoqué le rejet des opposants qui, du fait de cette fermeture, ont pu avoir le sentiment d'être méprisés. Je reviendrai sur ce point capital dans le prochain commandement.

Qu'est-ce qu'un « cap de réforme » ?

J'ai indiqué au chapitre II la définition que je donne du « cap de réforme » ; j'en rappelle les principaux éléments :

- un constat argumenté de dysfonctionnements ;
- l'identification précise des populations concernées par ces dysfonctionnements ;
- le coût et les nuisances qu'ils engendrent ;

- les principes mis en œuvre pour y apporter remède ;
- la description du champ de la réforme après que celle-ci aura été réalisée.

Comme on le voit, le cap de réforme s'exprime en terme de cible, c'est-à-dire sur la structure et l'analyse d'une demande de réforme et de ses segments ; mais il laisse ouvert le champ de la trajectoire pour y arriver, qui est un champ utilisable pour la concertation et la négociation.
On fait des réformes pour qu'elles soient utiles au pays et au citoyen. Par conséquent, il faut réfléchir longuement sur les finalités de la réforme envisagée et ne jamais oublier que la réforme, ce n'est pas de l'art pour l'art, mais que c'est un moyen au service d'une cause. Dans une certaine mesure, la réforme de Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) peut être considérée comme de l'art pour l'art ou plutôt comme de l'art pour l'idéologie.

Quand les entreprises sont confrontées à des évolutions importantes de leur environnement, elles réfléchissent en termes de stratégie, et elles pratiquent le « pilotage stratégique »[1].
De quoi s'agit-il ?

Et d'abord, qu'est ce que la stratégie ? C'est le niveau le plus élevé de généralité dans la définition des objectifs, des missions et des activités qui seront poursuivis. Comme telle, la stratégie est à la fois le premier maillon des choix fondamentaux de l'entreprise ou de l'État, et également sa finalité. La stratégie, ou le cap de réforme, c'est le principal « input » de toute décision de réforme, et en même temps son principal « output », mesurable en termes d'indicateurs ou de résultats.
La stratégie est bien entendu fonction d'un environnement et de données externes, mais elle doit aussi conserver avec cet environnement la distance suffisante pour ne pas conduire l'entreprise à une réaction « pavlovienne ». L'entreprise ou l'État doivent donc analyser de manière critique le cadre de référence dans lequel elles évoluent, formaliser le diagnostic externe et interne qui précisera ce diagnostic, élaborer des « scénarios – cibles », préciser son portefeuille d'objectifs et d'activités, le valider financièrement, en décliner l'application opérationnelle sur ses

[1] On lira avec profit *Le Pilotage stratégique* de Jacques Castelnau, Loïc Daniel et Bruno Mettling aux Éditions d'Organisation, Paris 2001.

différentes entités et prévoir le dispositif de « reporting » ; la détermination d'un cap de réforme devrait obéir à la même séquence. Dans la réforme des 35 heures, on a visiblement oublié l'étape de « reporting », puisqu'on a été incapable de mettre en place le dispositif, pourtant simple, qui aurait permis de faire la séparation entre les emplois créés par la loi et ceux créés par la croissance de l'économie. Malheureusement, c'est probablement maintenant que l'on va avoir « le fin mot de l'histoire ».

La notion de « portefeuille d'objectifs et d'activités » est particulièrement importante : un portefeuille étant en principe indivisible, cela signifie que les objectifs ne peuvent être isolés, et que c'est leur ensemble qui constitue une stratégie ; il faut donc veiller à ce que le champ de la réforme soit traité dans son ensemble, et ne pas oublier qu'une réforme est un tout, nécessairement complexe. Il faut en particulier être attentif à deux points :

- les personnes touchées par la réforme doivent être considérées comme des « clients », en faisant en sorte de leur apporter le plus grand avantage possible au moindre coût ;
- la composante sociale d'une réforme ne doit pas être traitée comme une conséquence, mais comme une composante à part entière, et souvent comme celle qui peut faire échouer une réforme si elle n'est pas correctement abordée.

Au moment de fixer des objectifs aux réformes, il sera utile de se remémorer les enseignements d'une technique mathématique simple, la « programmation linéaire » : elle nous enseigne que, quand de nombreuses variables sont liées par de nombreuses relations – ce qui est le cas dans une réforme – , on ne peut maximiser qu'une seule fonction de ces variables à la fois, et fixer aux autres fonctions d'autres variables des contraintes sous forme de maximums ou de minimums. Dit en termes moins mathématiques, on ne peut choisir qu'un seul objectif prioritaire, et fixer des limites « raisonnables » aux autres objectifs envisageables.
Le PACS nous offre un bon exemple d'objectif multiple : résoudre des problèmes juridiques ou fiscaux de couples d'un côté, et éviter les discriminations dont peuvent être victimes les homosexuels de l'autre. N'aurait-il pas été plus intelligent de traiter séparément les deux problèmes, ce qui aurait au moins permis la clarté du débat et des enjeux ?

L'écueil du « croisement des logiques »

Un grand danger qui menace les réformateurs est celui du croisement excessif des logiques : logiques politiques, logiques d'organisation ou d'architecture, logiques économiques et logiques sociales. En particulier, il est largement prouvé par l'expérience que des logiques de structure ne produisent pas d'économies à court terme. Ce croisement des logiques peut être inévitable, comme dans le cas de la RTT ou de l'ordonnance Juppé sur l'assurance maladie, mais il faut bien être conscient que cela accroît considérablement les difficultés d'explication de la réforme et donc, sa mise en œuvre, et en tirer les conséquences, notamment au plan des délais laissés à la concertation et à la communication.

Dans certains cas, les dirigeants qui sont en charge des réformes peuvent constater que l'accumulation des objectifs et des caps de réformes ne résout rien et que, au contraire, elle installe des freins au changement, et met en place des blocages de société. La durée très courte des alternances électorales en France favorise, au moins pour un temps, de tels comportements d'accumulation de réformes, plus ou moins cohérents. Ils sont en tout cas remis en cause lors de l'alternance suivante, y compris en ne tenant pas les engagements de l'État, comme les demandes de restitution d'aides aux PME au titre du plan Borotra de 1993 ; il faut alors se demander si la « réforme plus » est le bon barreau de l'échelle du changement, et si le pays n'est pas en fait demandeur de rénovation, voire de refondation. Dit autrement, que signifie un vote alternatif de sanction ?

Réformer sans faire « table rase » ?

S'agit-il d'une vision critique en marge, ou est-on en présence d'une véritable demande de changement de société ?
J'ai déjà évoqué le goût, apparemment plus que réel, des Français pour la « table rase » : au moment de fixer un cap de réforme, faut-il prendre l'angle droit par rapport à la vision du gouvernement précédent, ou au contraire, est-il indiqué d'éviter une rupture trop large avec les gouvernants antérieurs qui, si les errements actuels se poursuivent, reviendra au pouvoir dans quelques petites années ?
Il n'y a sans doute pas de réponse unique à cette question. Mais

l'alternance des choix politiques entraîne des réformes qui ont surtout pour but de détruire des réformes précédentes, avant de construire de nouvelles propositions : la conséquence majeure, et infiniment dommageable pour notre pays, est que l'acte de réforme, acte majeur de gouvernement s'il en est, a perdu une bonne partie de sa crédibilité. Le vote par le Parlement du budget de la Sécurité Sociale est maintenant considéré par la gauche comme une formalité inutile, la droite propose comme première mesure un « moratoire » sur les 35 heures dans les PME et la fonction publique, la gauche veut réduire les zones franches urbaines à leur plus simple expression et reprend les aides Borotra, la gauche invente le « collège un et pluriel », la droite comme la gauche se plaignent, chacune en son temps, de la méthode du coup de force législatif, etc.
Comment le citoyen peut-il raisonnablement croire au caractère incontournable de la réforme ? Quelle confiance est-il raisonnablement en mesure d'accorder aux gouvernants pour faire évoluer la société française ?

Il s'agit, à mon sens, d'un problème majeur : la rapidité de nos alternances politiques, sans équivalent en Europe, met en jeu très fortement la légitimité de l'acte de réforme et, partant, la légitimité des gouvernants. Seules des solutions garantissant une permanence dépassant les alternances politiques peuvent apporter un peu d'espoir, comme par exemple les Autorités Administratives Indépendantes.

Retenons que le cap de réforme doit être affiché clairement, et qu'il s'agit d'un exercice particulièrement difficile en France, exigeant un courage dont il n'est pas sûr que ce soit la principale vertu de nos hommes politiques.

XXII
CINQUIÈME COMMANDEMENT : TRAJECTOIRE DE LA RÉFORME, TEMPS ET ARGENT HABILEMENT TU MARIERAS

Je rappelle que j'entends, par trajectoire, l'identification et la mise en œuvre de l'ensemble des dispositifs organisationnels, structurels, administratifs, financiers, législatifs ou réglementaires, nécessaires pour atteindre la cible, c'est-à-dire le « cap de réforme ». Bien entendu, le coût de fabrication de la réforme et le coût de la réforme elle-même sont des composantes essentielles de la trajectoire.

J'ai également insisté sur l'importance de faire une distinction claire entre l'affichage du cap de réforme et le choix de la trajectoire : faire un « paquet cadeau » du cap de réforme et de la trajectoire, c'est, pour le réformateur, se priver de degrés de liberté et de négociation ; on a vu ce que cela a donné dans le cas de la réforme de Bercy.

Quelles recommandations peut-on faire dans le choix de la bonne trajectoire ?

Je distinguerai cinq catégories de recommandations :
- celles concernant le système de pilotage ;
- celles se rapportant au choix des priorités ;
- le choix des leviers de la réforme ;
- celles liées à la gestion du temps ;
- celles liées à la gestion de l'argent.

Le système de pilotage

Toute trajectoire de réforme doit être pilotée. Le fait d'afficher un cap de réforme, et le syndrome de l'effet d'annonce, ne valent pas réforme. D'une certaine manière, on peut dire que le cap de réforme est une étape qui engage relativement peu le réformateur. Tout le monde l'attend sur la trajectoire : énoncer – cap de

réforme – que toutes les communes de plus de 3 500 habitants devront compter au moins 20% de logements sociaux n'est pas très difficile ; en revanche, proposer la trajectoire pour arriver à un tel résultat est un vrai problème.
Pour piloter une trajectoire de réforme, il est donc essentiel d'avoir préalablement mis en place un système de pilotage. De quoi s'agit-il ?

Tout d'abord, et c'est une tâche qui est plus du ressort du cap de réforme, il faut définir des indicateurs qui soient significatifs, à chaque moment de la trajectoire, du degré d'accomplissement des objectifs de réforme : nombre d'emplois créés par les 35 heures, nombre de femmes qui retournent au monde du travail après avoir bénéficié d'une Allocation Parentale d'Education, le I (insertion) de RMI, etc.
Force est de constater que ces indicateurs sont le plus souvent couverts par une sorte de « silence administratif ». Et pourtant, il me semble que ces indicateurs devraient être publics, et que le citoyen a le droit de les connaître.
Ensuite, il faut suivre ces indicateurs, qui indiquent dans quelle mesure la trajectoire respecte le cap de réforme annoncé. Les écarts doivent être expliqués, et les mesures prises pour les réduire proposées au citoyen.

Enfin, le réformateur doit avoir la possibilité permanente de corriger la trajectoire si les indicateurs deviennent défavorables. On touche là à la taille du mandat de réforme, ainsi qu'au rôle éminent des stratèges du changement, sur lesquels je reviendrai en détail dans le dernier commandement.

Où est le système de pilotage des Contrats Initiative Emploi (CIE) ? Où sont les indicateurs ? Quelle garantie a-t-on que les CIE profitent effectivement à ceux qui en ont besoin et pas aux plus astucieux, qu'il s'agisse des bénéficiaires eux-mêmes ou des entreprises ? Quels sont les indicateurs qui conduisent la gauche à remettre en cause le dispositif des zones franches urbaines ?

Toute réforme de quelque importance ne peut faire l'économie d'un système de pilotage efficace et ouvert aux citoyens ; sinon, on est dans le domaine du pilotage automatique, c'est-à-dire idéologique.

Le choix des priorités

Les priorités définies dans un cap de réforme sont des priorités stratégiques, correspondant à un objectif de société. Dans le choix de la trajectoire, les priorités à mettre en œuvre sont des priorités essentiellement tactiques : dans quel ordre mettre en place les dispositifs de structures financiers ou législatifs nécessaires à la réforme ?

Tout d'abord, mettre en place le système de pilotage de la réforme ; je n'y reviens pas.

Ensuite, assurer la cohérence des démarches constitutives de la réforme, en termes de temps et de moyens.
Il existe nécessairement une relation de cohérence entre l'ambition de la réforme et les moyens mis en œuvre pour la formaliser et la conduire : on ne mettra pas les mêmes moyens sur une réforme consistant à ouvrir plus largement le troisième concours de l'ENA que sur le Plan d'Aide au Retour à l'Emploi et la réforme de l'UNEDIC.
Inversement, on veillera à ne pas susciter d'espoirs trop forts par la mise en œuvre d'un dispositif de préparation trop ambitieux : en 1994, le gouvernement Balladur avait envoyé un long et intéressant questionnaire aux étudiants ; mais les mesures qui ont suivi n'ont pas du tout été à la hauteur de cette forte « préparation d'artillerie ».
De même, quand une réforme met en jeu des relations avec des clients, on recherchera comment les impliquer en évaluant les services rendus, par exemple, auprès des contribuables, dans la réforme de Bercy.
Parmi les priorités, on tentera de mettre en œuvre une stratégie d'alliances permettant de gérer positivement la motivation des populations concernées par la réforme. J'ai indiqué dans le troisième commandement comment détecter les alliés : où sont les stratégies d'alliance, dans la réforme du statut de la Corse ?
Si le cap de réforme indique une urgence, on traitera d'abord cette urgence, en évitant de la surcharger par des réformes à moins court terme : si le gouvernement Juppé n'avait pas ajouté à la réforme de l'assurance maladie le contrat de plan de la SNCF et les retraites, qui peut assurer que la réforme de la Sécurité Sociale n'aurait pas été approuvée avec une telle unanimité qu'il aurait été impossible ensuite de la « rogner » ?

Les priorités de la trajectoire de réforme peuvent être définies de haut en bas – du politique vers les parties prenantes concernées par la réforme –, ou de bas en haut – des populations concernées vers les instances réformatrices – ; le choix de la démarche dépend du niveau d'adhésion à la réforme que l'on peut attendre des personnes qui auront à la subir. Ce niveau étant généralement faible, c'est la démarche de haut en bas qui est généralement la plus crédible.
Il est clair, par exemple, que le passage à une armée de métier ne pouvait émerger de la volonté des militaires de carrière qui, même s'ils ne se sont pas exprimés sur le sujet, lui étaient fortement hostiles : pas d'autre solution que d'imposer la réforme par le haut. Dans la réforme de l'assurance maladie, les professionnels de la santé n'ont pas été consultés, et ont ensuite tout fait pour la rendre inopérante. Il aurait sans doute été préférable de conduire une double approche : de haut en bas pour définir clairement le cap de réforme (la politique de santé) et les trajectoires possibles (la mise en œuvre sur le terrain), mais également de bas en haut pour laisser aux professionnels concernés un espace de négociation, et leur faire, de ce fait, assumer une partie de la réforme. Quand elle est possible, cette double approche est plus efficace.

L'expérimentation

L'approche expérimentale peut être prise en compte dès la fixation des priorités : elle consiste à « essayer » une réforme sur un territoire test ou sur une partie de la réforme. Elle permet de faire un test sans prendre trop de risques. Dans quelles conditions l'expérimentation est-elle acceptable ?
Il faut tout d'abord éviter les thèmes de réforme à forte charge symbolique ou comportant une obligation d'équité sociale : je n'ai pas besoin de dire que l'abolition de la peine de mort ne pouvait faire l'objet d'expérimentation, mais des sujets comme le statut de la Corse ou les retraites ne peuvent pas non plus être « expérimentés ».

Il faut aussi éviter d'expérimenter sur des sujets de réformes dans lesquels l'expérimentation peut être associée à une notion de danger pour les populations concernées. Prenons un exemple qui n'a pas fini de faire parler.
La France, qui a fait le choix du nucléaire, a un gros problème de

fin de cycle des produits. En 1991, la loi Bataille (député PS du Nord) proposait l'enfouissement profond dans des couches géologiques stables (granit, schistes, argile). Michel Rocard indiquait alors que le problème n'était pas urgent (comme les retraites), et que l'on avait quinze ans pour trouver une solution définitive. Pour quand-même donner l'impression de faire quelque chose, l'ANDRA[1], juge et partie, c'est-à-dire tout le contraire d'une « AAI », a déclenché des enquêtes d'utilité publique sur plusieurs sites possibles pour des « laboratoires » souterrains. Ces enquêtes ne durent que deux mois, et le citoyen qui voulait consulter les dossiers d'enquête chez lui, parce qu'il ne peut s'accommoder des horaires de la mairie, doit débourser 6 700 francs pour ce faire. Les populations ont bien entendu protesté (notamment à Chaumont et Bar-le-Duc en 1997), car elles ont eu l'impression d'être prises pour des cobayes, et parce qu'elles sont convaincues, peut-être pas à tort, que ces laboratoires « expérimentaux » deviendront des sites de stockage définitifs[2].
En Suède, à Aspö, l'installation d'un tel laboratoire a été subordonnée à l'engagement d'abandonner le site une fois les recherches terminées[3].

On n'expérimente pas sur la peur des populations et, en tout cas, on explique clairement de quoi il s'agit, même, comme c'est le cas, si le sujet est difficile.

Ensuite, il faut clairement préciser les faits sur lesquels sera fondé le jugement de réussite ou d'échec de l'expérimentation, ainsi que les leçons qui devront en être tirées.

Enfin, il faut fixer une limite de temps précise à l'expérimentation, afin d'éviter de se retrouver dans une sorte de « no man's land » dans lequel on ne saurait pas bien si l'on se situe dans une réforme adoptée ou en voie de l'être ou, au contraire, dans un processus ayant pour but d'en démontrer l'inanité.

---

[1] Agence Nationale de gestion des Déchets Radioactifs.
[2] Ces informations sont extraites du *Monde diplomatique*, de janvier 1998.
[3] C'est l'esprit des « sunset laws » américaines ; voir chapitre VIII, où je constate l'absence d'un véritable « statut de l'expérimentation » en France, malgré un timide arrêt du Conseil Constitutionnel.

Le choix des leviers de la réforme

La recherche du bon levier, c'est-à-dire de l'argumentaire et des pratiques qui font basculer un cap de réforme dans une mise en œuvre réussie par effet d'entraînement, est un point capital de toute trajectoire de réforme. Ce levier peut venir d'une demande forte de la population, ce qui est rare, ou de crises extérieures fortes, ce qui est plus fréquent.

Trois faits majeurs constituent autant de leviers de réforme :
- la mondialisation ;
- les nouvelles technologies ;
- l'intégration européenne.

Je traiterai du dernier point dans les deux derniers chapitres de ce livre.

Le levier mondialisation

La mondialisation est un challenge essentiel des réformes : en effet, ce ne sont plus seulement les produits et les services qui se déplacent d'un bout à l'autre du monde, mais ce sont aussi les capitaux, les technologies, les savoir-faire, les entreprises, sièges et usines : c'est tout le champ des réformes économiques, fiscales et sociales qui est ainsi déplacé et mis en cause.
Prenons quelques exemples de conséquences de la mondialisation qui devraient induire des réformes.
La fiscalité française est peu attractive pour les entreprises : EADS, Euronext, DEXIA, etc. établissent leur siège hors de France, alors que notre pays a pris une part décisive à leur création et à leur développement.
Le coût élevé du travail non qualifié est un facteur de développement du travail clandestin, et ne permet pas de développer les « petits boulots » dont le pays a besoin.
L'espace économique européen est un espace « cher ». Coût du travail, coût de la protection sociale, fiscalité élevée : comment faire en sorte que sa compétitivité reste forte, et qu'il conserve son avantage technologique concurrentiel ? En développant encore la formation et la recherche, en adaptant en permanence le système éducatif aux enjeux de la mondialisation, en rendant à la fois plus efficaces et plus économes les systèmes d'assurance sociale.
La contrefaçon est une des plaies, non inéluctable, que la mon-

dialisation charrie dans ses bagages : faisons comprendre à nos concitoyens qui en profitent qu'ils manifestent par là même un manque de solidarité avec les entreprises ainsi pillées et donc, avec leurs salariés.
La mondialisation implique que les cadres d'entreprises se déplacent ou s'installent à l'étranger. Faisons en sorte que ces séjours hors de France constituent un plus dans les carrières, ce qui n'est pas généralement le cas aujourd'hui.

La mondialisation est devenue un fait incontournable, et ce n'est pas en s'en prenant aux Mac Donald qu'on la fera disparaître. Il faut donc faire en sorte de « se placer dans le sens de la marche », c'est-à-dire de placer notre pays en particulier et l'Union Européenne en général dans une situation de compétitivité axée sur leurs points forts : les infrastructures, la formation, le niveau du système éducatif, la recherche, et surtout le sens du collectif. Il faut croire, comme le dit Rachid Sfar à propos de la mondialisation[1], « qu'un avenir meilleur pour toutes les nations n'est pas une utopie ».
Dans ce domaine, il faut aussi « recentrer l'État », comme le commente Anton Brender dans *La France face à la mondialisation*[2], et faire en sorte qu'il « anime la réflexion sur la spécialisation de notre espace économique afin de valoriser au mieux notre travail dans l'échange international ».

Retenons que la mondialisation propose de nombreux leviers de réformes, pour peu qu'on les positive. Ces leviers peuvent intervenir de deux manières : dans le choix d'un cap de réforme, quand il s'agit de corriger certains effets nuisibles de la mondialisation, comme par exemple la contrefaçon, ou comme levier de la trajectoire, par exemple dans les réformes visant à obtenir une meilleure adéquation de l'immigration aux besoins de notre pays.

---

[1] *Mondialisation, régulation et solidarité*, aux Éditions de l'Harmattan, Paris, 1999, p. 116.
[2] Aux éditions La Découverte, Paris, 1998, pp. 273-284.

Le levier nouvelles technologies

Pour parler des nouvelles technologies et de l'impact qu'elles vont avoir sur les processus de réforme, le mot levier est bien faible. Je préfère citer Bill Gates : « The information at your fingertips[1] » : en effet, le Net, c'est l'information en temps réel et donc immédiate, ciblée, échangée, discutée, interactive, mondiale et automatique. Et surtout, et c'est la grande nouveauté, la sagesse populaire, lorsqu'elle dit : « Tout ce qui est rare est cher », est pour une fois prise en défaut : l'information exactement adaptée aux besoins de l'utilisateur est rare, et pourtant elle n'est pas chère, grâce aux nouvelles technologies.

De plus, il s'agit d'un ensemble d'outils dont la généralisation inéluctable[2] garantit l'amélioration incessante des performances, par l'exigence d'un immense marché.

L'impact des nouvelles technologies sur les processus de réforme sera de plus en plus fort. On parlera sans doute bientôt des « réformes par le Net ».

Déjà, et même si c'est accessoire, l'Internet est un vrai sujet de réforme : la CNIL a intelligemment débloqué le cryptage ; il faudra pourchasser les sites indésirables (propagande nazie, pédophilie, etc.) et avoir les lois et les policiers formés pour le faire ; la propriété des sites et des dénominations de portails devra être mieux protégée.

Un deuxième niveau, un peu plus important, concerne la démocratisation de l'accès à l'information, par des réformes permettant de généraliser l'accès à la Toile. Les nombreuses initiatives locales de municipalités qui mettent en place des « cyberespaces », en traitant le problème depuis la naissance de l'information jusqu'à sa « mise en main » du citoyen, notamment par des efforts de formation, devront être fortement encouragées par l'État. Ce sera de l'argent beaucoup mieux dépensé que celui que l'on « claque » en faisant refaire par le comptable public le compte administratif et le compte de gestion des communes.

---

[1] « L'information au bout de vos doigts ».

[2] Selon un sondage récent, 50% des Français assurent qu'ils n'utiliseront jamais Internet ; c'est évidemment faux, mais un peu inquiétant quant à la capacité de nos concitoyens à s'ouvrir sur le monde.

Un troisième niveau est plus important : c'est celui du dialogue entre l'administration et l'usager, où l'Internet va devenir, plus ou moins rapidement, incontournable, au point que l'on pourra parler « d'e-administration », voire, en rêvant un peu, d'administration « virtuelle ».
Mais il y a encore beaucoup de chemin à faire : le petit nombre de sites web mis en place par les administrations françaises (moins de 300) montre que l'État n'a pas encore réellement pris conscience de l'intérêt de cet outil. On aurait, par exemple, pu concevoir que le ministère du Travail mette à la disposition des entreprises un système expert leur permettant de simuler les trajectoires possibles vers les 35 heures, ou un système de remontée de l'information capable de détecter la part des emplois réellement créés par les 35 heures, par rapport à ceux créés par la croissance de l'économie.

Mais c'est surtout dans le processus de réforme proprement dit que les nouvelles technologies vont apporter des bouleversements. Reprenons notre séquence de réforme.
Le « phénomène déclencheur » : il est déjà sans doute sur la Toile, parce que il y a sûrement un point du globe, accessible depuis un PC, où il s'est déjà produit. Les nombreux « forums » fournissent aussi, rapidement et presque gratuitement, de nombreuses informations « prédictives ».

Le recueil des faits et le diagnostic : que peut-on rêver de mieux que la Toile pour dialoguer avec les populations plus ou moins directement concernées par la réforme envisagée ? Quel meilleur outil, pour éviter de passer directement du diagnostic à la solution, que ce support de dialogue, libre, anonyme et sans crainte de sanctions ? Quel meilleur moyen de forum « non dirigé » ?
J'ai dit que la réforme, et donc le diagnostic, consistait à analyser et à « mettre en ordre de réforme » de nombreux flux ; ces flux sont sous-tendus par des informations, et le web en sera de plus en plus la source principale.
Et, d'ailleurs, je pense que certains outils traditionnels du diagnostic avant réforme, et tout particulièrement les sondages ou enquêtes d'opinion, vont être profondément bouleversés par les nouvelles technologies quand on aura résolu le problème de la représentativité des échantillons ; j'ai confiance sur ce dernier point, les « sondeurs » en ont vu d'autres.
Le cap de réforme et les trajectoires : si, comme c'est probable, les

nouvelles technologies deviennent accessibles à tous, le Net deviendra le moyen à la fois le plus démocratique et le plus économique de communiquer sur un cap de réforme et, par le jeu de l'interactivité, d'obtenir rapidement des réactions permettant de choisir la bonne trajectoire.

Le débat public et la concertation : c'est sans doute la phase du processus de réforme à laquelle les nouvelles technologies apporteront le plus de novation.
De temps en temps, on vote, pour exprimer une vision de la société, ou, plus souvent, une « note de gueule ». C'est une appréciation globale. Plus – trop – rarement, on nous propose des référendums sur des sujets plus ciblés ; quelques fois, on est « sondé ». Quand nos gouvernants veulent bien se préoccuper des populations soumises à la réforme, on organise des débats publics, par exemple via la CNDP, mais on n'en abuse pas. Les nouvelles technologies vont bousculer tout cela : viendra un moment où le débat public sur les réformes passera essentiellement par des forums sur le Net, dans des cyberespaces ouverts à tous et libérés ; viendra un moment où la Toile sera l'outil le plus performant et le plus rapide de discussion des réformes ; viendra surtout un moment où les réformes, dont le processus n'a pas utilisé ces outils, ne seront plus crédibles, comme c'est déjà en partie le cas aux États-Unis.

Enfin, l'évaluation : là encore, il y aura l'évaluation avant le Net, et l'évaluation après le Net. L'évaluation périodique du résultat des réformes, plus ou moins large, plus ou moins solennelle, plus ou moins impartiale, sera remplacée par une évaluation vaste, rapide et permanente, avec ce que cela suppose de réactivité en matière de rectification de trajectoire, et donc d'efficacité.

Que l'on ne me fasse pas dire ce que je n'ai pas dit : les nouvelles technologies n'enlèvent rien au rôle des pilotes de réformes et des stratèges du changement ; au contraire, la performance des nouveaux outils va les rendre plus efficaces et, partant, plus responsabilisés vis-à-vis de l'opinion. La machine automatique à produire des réformes, branchée sur le web, n'est pas pour demain.

La gestion du temps

La bonne gestion du temps est essentielle dans les réformes.
Le choix du moment de la réforme est tout d'abord primordial ; plusieurs conditions doivent être réunies.

Tout d'abord, l'assurance de disposer du temps nécessaire à la mise en œuvre. Il vaut mieux n'entreprendre une réforme que si l'on est assuré d'une certaine durée ; si ce n'est pas le cas, et si l'on peut craindre de voir la réforme remise en cause lors d'une alternance politique proche, il vaut mieux ne pas la faire pour ne pas en discréditer les principes, et attendre une conjoncture plus favorable, ou s'appuyer sur une structure qui autorise une durée dépassant l'alternance politique, et notamment sur les Autorités Administratives Indépendantes.
En tout état de cause, respecter une relation de cohérence ou de proportionnalité entre l'ambition de la réforme et le temps dont on dispose : il est évident que, plus une réforme est ambitieuse, plus elle va demander de temps pour en faire un diagnostic étayé, pour définir le cap de réforme, pour choisir la trajectoire et surtout, pour dialoguer avec toutes les parties prenantes de la réforme.

Dans la gestion du temps, il sera également essentiel de faire en sorte de ne pas accumuler au même moment plusieurs réformes importantes. C'est probablement parce que Alain Juppé a voulu faire passer en même temps trois réformes majeures (l'assurance maladie, les retraites et le contrat de plan de la SNCF) que les difficultés se sont accumulées, comme il le reconnaît d'ailleurs lui-même[1].
On se souviendra également que le fait de dissocier le cap de réforme de la trajectoire permet de se donner de la souplesse, ce qui n'a pas été le cas de la réforme de Bercy où l'on a fixé un horizon de temps beaucoup trop court pour une réforme très ambitieuse. Il sera souvent opportun de découper une réforme en « segments de réforme », plus faciles à formaliser et à mettre en pratique ; c'est notamment le cas quand on peut détecter par avance la probabilité d'oppositions fortes, syndicales ou corporatistes.

---

[1] *Entre quatre z'yeux*, ouvrage cité, p. 161.

Plus généralement, on reconnaîtra l'évidence d'une nécessaire relation de cohérence entre, d'une part, l'importance des faits et des phénomènes constatés et, d'autre part, les moyens mis en œuvre ; on mettra notamment en relation le temps et le pouvoir de réformer, les moyens de diagnostic de prévision et d'évaluation d'une part, et l'ambition des résultats attendus d'autre part.

La gestion de l'argent

Enfin, la réforme est très consommatrice de ressources financières, soit pour la préparer, soit pour la mettre en œuvre, soit surtout par ses implications budgétaires. J'ai déjà mentionné plusieurs fois que le coût de préparation est négligeable par rapport au coût de la réforme elle-même ; je n'y reviens pas, sauf pour rappeler que, dans une large mesure, la réforme se joue avant la réforme, et que l'on ne gagne généralement pas grand-chose à « mégoter » sur les étapes initiales.

Le coût des réformes est plus facile à assumer dans les périodes où l'économie est florissante, mais ceci n'est pas une raison pour « casser la tirelire ». Dans une certaine mesure, on peut même prétendre le contraire, c'est-à-dire que ces périodes doivent surtout être utilisées à préparer le retournement de l'économie, car les arbres ne grimpent pas jusqu'au ciel.

Bien entendu, il existe une relation de cohérence entre le coût d'une réforme et son ambition. Il est, par exemple, évident que la préparation des 35 heures a été largement sous-estimée, en temps comme en argent. Veillons à bien dépenser avant pour ne pas trop dépenser après.
Comme dans les entreprises, système de pilotage, priorités, leviers de la réforme, temps et argent sont donc les éléments dont le bon ou le mauvais usage peut faire réussir ou échouer une réforme mise en œuvre par l'État. Malheureusement, l'équilibre à respecter entre ces composants ne peut faire l'objet de règles autres que le simple bon sens, auquel il convient d'ajouter l'art du réformateur, qui n'est pas codifiable.

XXIII
SIXIÈME COMMANDEMENT : À LA CONCERTATION, AU DÉBAT PUBLIC ET À LA COMMUNICATION LARGE PLACE TU FERAS

Il faut reconnaître que l'État, en France, quand il se propose de procéder à des réformes, n'abuse ni de la concertation, ni du débat public, ni même de la communication.
S'agissant des gouvernants, ils ont été élus sur un programme de réformes, généralement vague et non chiffré. Ils pensent que cela les dispense de consulter à l'heure de réformer. Il est entendu qu'ils gouvernent en fonction de l'intérêt général, et que l'élection vaut certificat du dit intérêt général.
S'agissant de l'État lui-même, les hauts fonctionnaires détiennent le savoir nécessaire pour savoir ce qui est bon pour les Français, et n'ont donc pas besoin de recourir à je ne sais quelle concertation avec des individus peu aptes à comprendre les subtilités du langage administratif.

Voire ; dans *L'État de l'opinion 2000*[1], un sondage de la SOFRES nous révèle que 77% des Français pensent que l'État n'agit pas dans le sens de l'intérêt général, ce qui prouve au moins qu'il a du mal à faire comprendre pour qui et pourquoi il réforme. De là à dire que la concertation, le débat public et la communication autour des réformes sont totalement insuffisantes, il n'y a qu'un pas, que je franchis allègrement.

Le G8 de Gênes nous a aimablement informés de la nécessité de dialoguer avec la société civile ; examinons donc comment ce dialogue peut être conduit aux différentes étapes des réformes.

Il faut tout d'abord faire partager l'identification du « phénomène déclencheur ». S'il s'agit d'une crise urgente, rien ne sert de la dissimuler ou d'en estomper la gravité. Outre que les Français ne

[1] Par Olivier Duhamel, aux éditions du Seuil, Paris, 2001, voir notamment le chapitre intitulé « Les Français et l'État ».

sont pas idiots, la gravité de la crise est en elle-même le meilleur levier possible de sa résolution et de la réforme à mettre en œuvre peut en faire puissamment avancer la solution. Au contraire, on peut même prétendre que la dramatisation d'une crise est un des moyens à la disposition du réformateur : le déficit d'infirmières, aggravé par les 35 heures, est un exemple de dramatisation qui n'a pas été suffisamment exploitée, malgré les campements au pied du ministère de la Santé, qui n'ont pas suffi à mobiliser l'opinion publique.
Dans la crise différée, le levier de la réforme est moins évident, parce que plus lointain. Tout l'art du réformateur sera alors de le « rapprocher », et de faire comprendre que la crise sera d'autant plus grave que l'on en différera le traitement. De ce point de vue, l'attitude des politiques, de droite ou de gauche, sur le problème des retraites est très critiquable : à droite parce que l'on n'a pas encore suffisamment exploité la situation d'opposant pour expliquer clairement que la problématique des retraites ne peut se résoudre à coût constant pour toutes les catégories d'actifs et de retraités ; à gauche, plus gravement, parce que l'on n'a presque rien fait en près de cinq ans pour des raisons d'abord de fuite devant le problème, et maintenant purement électorales.
Le retour d'une promesse électorale devrait être le cas le plus simple : un homme politique s'est engagé vis-à-vis des Français. Il s'est mis « en dette » vis-à-vis d'eux, et on peut donc supposer qu'il a mesuré tous les tenants et les aboutissants de la promesse faite. Mais ceci ne le dispense pas de dialoguer avec la société civile au moment de faire passer sa réforme dans les faits. Présenter les 35 heures comme une réforme de société est une chose, en concerter les modalités en est une autre, comme on a pu le voir à propos des PME.
Enfin, quand un homme politique a la prescience d'une nécessité de réforme, il doit faire partager sa vision par les parties prenantes de la réforme. Cela ne lui est en général pas difficile, car l'opinion publique est souvent reconnaissante vis-à-vis des responsables qui ont eu le courage d'avertir avant un virage difficile. Si Alain Juppé n'avait pas eu la mauvaise idée d'accumuler les réformes en 1995 et 1996, ses propositions sur l'assurance maladie auraient sûrement plus facilement été avalisées par l'opinion.

Au stade du diagnostic, la concertation et le débat public doivent également occuper une place importante. Le choix d'un cap de réforme sera d'autant plus facile que l'accord sur le diagnostic aura

été obtenu avec la société civile et les représentants des populations concernées par la réforme.
Bien entendu, seule la forme de diagnostic que j'ai qualifié de « diagnostic en immersion » permet cette implication de la société civile dès le stade du diagnostic. Par définition, le diagnostic « fermé », ou technocratique ne le permet pas. Quant au « diagnostic – solution », si la solution est déjà contenue dans le diagnostic, on ne voit pas bien pourquoi faire intervenir les parties prenantes de la réforme.
Et pourtant, la meilleure solution est bien d'insérer les populations concernées dans la boucle du diagnostic, dans le meilleur des cas pour le leur faire partager, dans le pire des cas pour identifier les points de désaccord. Dans la réforme des SACI, dont j'ai déjà parlé, tout l'art du réformateur, en l'occurrence Pierre-André Périssol, avait consisté à faire « accoucher » du diagnostic les SACI elles-mêmes, avec l'aide du consultant.
On ne dira jamais assez les vertus du « livre blanc », qui, dans sa forme la plus évoluée, est un constat partagé de dysfonctionnements, sans pour autant que la solution en découle « automatiquement ».

L'État français a bien pris conscience de cette nécessité d'associer les acteurs d'une réforme le plus en amont possible du processus, nécessité d'autant plus forte que les hommes politiques sont moins légitimes. Il s'est progressivement doté d'outils pour ce faire, malheureusement limités aux grands projets d'infrastructures, aux grands aménagements et à leur répercussion sur l'environnement :

- une circulaire du 15 décembre 1992, dite « circulaire Bianco », porte sur les projets de lignes ferroviaires à grande vitesse, d'autoroutes et, par extension, sur tous les grands aménagements. Elle « organise une phase de débat sur l'intérêt économique et social, préalable à l'enquête publique ». Ce débat est organisé à l'initiative du préfet ;
- une loi du 2 février 1995, dite « loi Barnier », organise la consultation du public en amont des décisions d'aménagement : elle créé notamment la Commission Nationale du Débat Public, confirmée par un décret d'application du 10 mai 1996. La saisine en est souple – il suffit par exemple de 20 députés ou 20 sénateurs – et, outre des parlementaires, élus locaux et membres du Conseil d'État, elle accueille en son sein des représentants d'associations de protection de l'environnement ;

- enfin, Corinne Lepage, à l'époque ministre de l'Environnement, a proposé, le 10 juillet 1996, une « charte de la concertation » s'appuyant sur quelques principes simples : la concertation commence en amont du projet ; elle est aussi large que possible ; elle est mise en œuvre par les pouvoirs publics ; elle est transparente ; elle favorise la participation des citoyens ; elle requiert un garant de la qualité de la concertation ; enfin, elle est financée par le maître d'ouvrage.

Ces dispositifs ne peuvent que rencontrer une large adhésion, au moins au plan de la théorie. Mais on peut regretter que le champ en soit limité aux grands aménagements et on peut aussi prétendre qu'ils sont là parce que les hommes politiques français ne jouent pas correctement leur rôle. Mais enfin, il faut leur souhaiter bonne chance.

Les expériences étrangères d'organisation du débat public sont nombreuses : conférences publiques de consensus, dans 12 pays européens, jurys de citoyens, méthode des scénarios, conférences avec votes : sans entrer dans les détails, très bien décrits par Serge Vallemont[1], ces expériences ont toutes en commun de faire participer des profanes concernés, d'associer la société civile, d'étudier plusieurs solutions ou projets et, surtout, d'être prises en compte par l'autorité maître d'ouvrage de la réforme, assurant ainsi un rôle de « garant de la sincérité de la concertation ».
Examinons maintenant la pratique française, par exemple dans le cas de la Commission nationale du débat public (CNDP).

Depuis sa mise en route en 1997, la CNDP a été saisie vingt fois. Seuls, quatre débats publics ont été effectivement organisés : l'extension en eau profonde du port du Havre, déjà évoquée, le doublement de l'A 31 (Metz – Nancy) par l'A 32, le projet de ligne à haute tension entre Boutre (Var) et Carros (Alpes-Maritimes) et le projet de nouvel aéroport international du bassin parisien, à Beauvilliers, ce dernier projet ayant été englobé dans une saisine

[1] *Le Débat public : une réforme dans l'État*, aux éditions LGDJ, ouvrage cité, chapitre 5.

plus vaste, sous l'abréviation sibylline[1] de DUCSAI, pour tenir compte des autres projets (Vatry en Haute-Marne, Picardie[2], etc.).

En « instance » de débat, on trouve cinq projets :
- le contournement autoroutier ouest de Lyon ;
- la construction du barrage de Charlas, en Haute-Garonne ;
- le centre d'entreposage de déchets radioactifs de Cadarache ;
- le projet d'extension du port de Nice ;
- le nouvel aéroport de Nantes.

Plus ambitieux est le projet de réforme de l'utilité publique, procédure qui est devenue inadaptée à la confrontation fréquente d'intérêts publics qui peuvent être divergents.
Mais, à côté de cela, huit saisines ont été rejetées, parce que l'avis de l'État avait déjà été publié au Journal Officiel ! Onze saisines ont été faites par la même association, « France nature environnement », transformant ainsi le débat public en « dialogue de sourds » entre une association tout à fait estimable, mais dont la représentativité de la société civile mérite d'être mise en question.

Dans le même ordre d'idées, la suppression du Commissariat à la réforme de l'État et son remplacement par la Délégation interministérielle à la réforme de l'État n'est pas un bon signe de la volonté d'associer les citoyens au choix du cap de réforme et à la trajectoire : sur cinq missions de la délégation interministérielle, une seule mentionne le « service à l'usager », aussitôt affublé du complément « et management public ».

Quelles autres formes d'association des citoyens à la décision publique peut-on envisager ?
Le référendum d'initiative locale : il a peu été utilisé, mois de 200 fois depuis qu'il existe, et il y a de sérieuses contre - références, comme par exemple à Caen : le maire s'était engagé auprès de ses électeurs sur un projet de transport en commun, qu'il soumit au référendum : 20% de votants, parmi lesquels 75% d'opposants. Le maire passa outre, ce qui montre que le référendum n'est une solution que pour les projets « mobilisateurs ».

---

[1] Si ce livre me rapporte de l'argent, je monterai un « musée des abréviations », de SPQR à DUCSAI.

[2] Qui, aux dernières nouvelles, tiendrait la corde ; mais malheur aux arrivants qui voudront prendre le taxi parce que la gare d'arrivée, TGV ou non, desservirait mal leur destination finale !

Le référendum d'initiative minoritaire peut être une solution, mais il risque de se heurter aux mêmes difficultés.
Et puis, comment associer les RMIstes, les bénéficiaires de la CMU et les drogués au débat public ?

En bref, on peut dire que les outils d'une meilleure concertation avec les citoyens et d'un vrai débat public existent, mais que les habitudes « régaliennes » de l'État font qu'ils restent dans la boîte à outils. Je ne peux que partager l'avis de Jean-Michel Fourniau dans *Le Débat public : une réforme dans l'État*, déjà cité, qui nous dit que « le droit au débat public se porte mal », comme le montrent les difficultés de la CNDP, et ceci pose aussi clairement le problème du rôle du Parlement.

Reste le chapitre de la communication, dont on ne peut pas dire non plus qu'il constitue un point fort de l'État : logique de destinataire au lieu de logique d'émetteur, utilisation faible des nouvelles technologies, développement limité d'Internet dans l'administration, faible cohérence entre la logique politique et la logique institutionnelle[1], État peu pédagogue, tout ceci milite pour un État mieux « communiquant » : là encore, les outils existent mais ils ne sont pas ou peu utilisés.

J'ai eu de nombreuses fois l'occasion de tester les vertus de la concertation et de la communication dans l'entreprise :

- au Crédit Agricole, dans le « projet de groupe », qui a suivi la mutualisation de la Caisse Nationale, et qui a mobilisé, pendant plus de six mois, plus de 400 dirigeants, nationaux (Fédération, Caisse Nationale) ou régionaux (Caisses Régionales). Il en est sorti une remarquable « appropriation » de la nouvelle organisation du groupe par ses principaux acteurs, facilitée par une organisation rigoureuse des groupes de travail et de la remontée des synthèses ;
- à la Banque de France, pour l'élaboration du « Plan d'entreprise », dont j'ai déjà dit que, sur la base d'une organisation par missions et projets, très impliquante pour les responsables, il avait constitué et constitue encore une véritable révolution dans les méthodes de management de cette vénérable institution ;

[1] On lira avec intérêt le chapitre consacré à la communication de l'État, dans : *La Réforme de l'État*, ouvrage cité, chapitre XI.

- au Crédit Lyonnais, où la restructuration des unités fonctionnelles (9 000 personnes), facilitée par la situation de « dos au mur » que connaissait l'établissement, s'est faite avec un très fort niveau d'implication des responsables d'unités ;
- au Crédit Immobilier de France, formé à partir des SACI, où la concertation a duré, plus de deux ans ; etc.

Tous les grands cabinets de consultants ont, dans leurs références, de tels chantiers, dont la caractéristique principale est, sur la base d'une décision politique fortement affirmée, de faire participer très largement les personnels de l'entreprise, faisant en sorte que le projet final soit approprié par le corps social.

Pourquoi ces approches rencontrent-elles tant de difficultés dans le monde de l'État ?

XXIV
SEPTIÈME COMMANDEMENT : EN PLAÇANT LE CLIENT AU CENTRE DE LA RÉFORME, USINE À GAZ TU ÉVITERAS

Le client de la réforme

Une réforme aurait des clients ?

J'entends d'ici les représentants de la fonction publique : cet auteur perd la raison ; une réforme est faite par l'État, au profit des ses administrés, qui devraient lui en être éternellement reconnaissants. En quoi cela a-t-il à voir avec la notion mercantile de client ? Laissons donc aux entreprises le soin de gérer leur relation client, ce qu'ils appellent le « Customer Relationship Management ».

On me donne deux exemples, où le client de la réforme serait particulièrement difficile à repérer : l'ISF et les 35 heures.

Pour l'ISF, qu'il se soit agi de l'établir, de l'abroger ou de le rétablir, on me demande : « Où est le client ? » ; la réponse me paraît simple : c'est tout bonnement le redevable qui la paye. A ce titre, il a le droit d'obtenir des réponses aux questions qu'il se pose sur « le produit » qu'il achète :

- est-ce économiquement justifié ?
- qu'est-ce que cela rapporte à l'État ? (moins de 10 milliards de francs semble-t-il) ;
- quelle en est l'utilisation, pour peu que l'on puisse l'identifier ?
- combien coûte la collecte ?
- s'agit-il d'un impôt qui existe seulement parce qu'il est politiquement « rentable » ?
- sa suppression de 1986 à 1988 a-t-elle été politiquement rentable ?

Je m'empresse de dire que l'ISF est sûrement un bon impôt, et que la décision de la droite en 1986 a été désastreuse.
En tout cas, je n'ai eu aucun mal à trouver le client auquel on doit de l'information, même s'il y a des clients moins directs, « pour la galerie », sur lesquels l'ISF renvoie, en principe, une image de justice sociale.

Pour les 35 heures, la fonction publique me pose la question de savoir si le client, c'est le salarié à qui on veut faire plaisir ou l'entreprise, et notamment la PME, que l'on pénalise, ou enfin le contribuable qui paiera l'ardoise.
Là encore, la réponse est assez simple : le salarié est le client final d'un produit qui est distribué par les entreprises. Quant au contribuable, je reconnais qu'il a un rôle passif : il paye les erreurs d'évaluation des hauts fonctionnaires, pour lesquels les 35 heures devaient se financer uniquement par la diminution du chômage.
Cherchez l'erreur.
Elle est double :

- on n'a pas demandé l'avis du salarié, me dit-on, de la fonction publique. Justement, on a eu tort de ne pas le considérer comme le vrai client de la réforme, par exemple en lui demandant s'il préfère voir ses revenus croître à temps de travail constant ou, au contraire, s'il souhaite que son temps de travail diminue, avec plafonnement, voire baisse de ses revenus ;
- la distribution du « produit 35 heures » par les entreprises aurait très bien pu se passer de l'intervention de l'État et se situer entièrement dans le « champ contractuel », comme c'était largement le cas de la loi Robien.

J'ai donc bien identifié un client final et un système de distribution autour desquels la réforme aurait dû être organisée par immersion dans le milieu des salariés et des entreprises.

Le management orienté client des entreprises vers l'État et ses administrations

Essayons cependant d'examiner comment le management orienté client pratiqué par les entreprises prend en compte les « critères du client » et peut inspirer l'administration :

- l'entreprise doit communiquer à son client des informations sur son produit, sur son prix et sur les services qui lui sont attachés : est ce que, par hasard, l'État ne devrait pas communiquer à ses administrés les caractéristiques de la réforme qu'il envisage ?
- le client ou l'administré se pose légitimement des questions. Il faut donc qu'il puisse entrer facilement en contact avec l'administration, par exemple via Internet, comme le font couramment les clients des entreprises ;
- les clients entreprises, clients d'autres entreprises (le « business to business ») échangent par la voie de supports informatisés du type EDI (Échange de Données Informatisées) qui lui apportent rapidité et sécurité. Dans ce domaine l'administration est nettement en retard sur les entreprises ;
- la distribution rapide et performante du produit est une étape clé pour l'entreprise. Pourquoi n'en serait-il pas de même de la « distribution d'une réforme », c'est-à-dire de sa communication et de sa mise en œuvre dans les populations concernées ?
- enfin, le service qui accompagne le produit est un critère fondamental pour le client. Quel « service après vente » a accompagné les 35 heures, notamment pour les PME et auprès des secteurs d'activité à horaires de travail en partie tributaires de circonstances extérieures (hôpitaux, hôtellerie, conseil, etc.) ?

Face à ces critères des clients, l'administration se préoccupera de choisir les bons canaux de distribution de la réforme, de planifier les scénarios qui lui permettront de prévoir l'évolution des besoins de la clientèle, de détecter les motifs éventuels d'insatisfaction des clients, de promouvoir l'utilisation des nouvelles technologies, de contrôler l'ensemble du processus et d'arbitrer les conflits d'intérêt.

Une réforme a toujours des clients

Quand l'État réforme ses propres structures, comme dans le cas de la réforme de Bercy, il a des clients, en l'occurrence les contribuables, auxquels il doit information, contact facile, rapidité et simplicité dans l'accomplissement des formalités, réaction rapide et service « après vente ».
Quand l'État réduit le temps de travail, il a aussi des clients, qui

sont, dans ce cas, les salariés via les entreprises. Quand l'État veut réformer le statut de la Corse, il ferait bien de considérer les Corses comme des clients, et pas seulement les autonomistes ou indépendantistes. Quand l'État décrète une bonification fiscale sous forme de prime à l'emploi, il serait bien inspiré de se mettre à la place du contribuable pour remplir sa déclaration d'impôt sur le revenu ; quand l'État veut réglementer les comptes de campagne électorale, il ne lui est pas interdit de se mettre à la place du candidat qui, bien que n'ayant aucune chance d'être élu, se dévoue, au prix d'efforts importants et en partie inutiles de formalisation administrative, pour permettre aux électeurs de sa commune de pouvoir choisir entre deux listes.

Le marché impose une discipline rigoureuse aux entreprises. Il lui impose de respecter le client et, en quelque sorte, de construire l'organisation de l'entreprise autour du client. La fidélité des clients est à ce prix, et tout le monde sait que le chiffre d'affaires fait avec un client croit proportionnellement à la durée de la relation entre l'entreprise et le client.

Comment l'État peut-il mettre le client au centre des réformes ?

Reprenons notre séquence des processus de réforme, afin d'examiner, à chaque étape, comment introduire le client.

Tout d'abord, le phénomène déclencheur : qu'il s'agisse d'une crise urgente ou différée ou de l'engagement d'un politique, ce n'est pas un fait « désincarné » ; il concerne des personnes morales ou physiques, qui souffrent de dysfonctionnements de la société, ou au contraire se trouvent en situation d'abuser d'une situation favorable. Il est essentiel de les identifier et de les caractériser clairement dès le début du processus, et ce n'est pas toujours chose facile : dans le cas des « Emplois Jeunes », la vision des entreprises par les hauts fonctionnaires du ministère du Travail était visiblement sans nuances, et la nécessité de faire quelque chose pour les jeunes en quête d'emploi fondée sur une perception trop globale des populations concernées.

Pour le diagnostic, cette connaissance précise des « clients de la réforme » est encore plus importante. On ne peut ni faire l'économie d'une analyse quantitative des personnes morales ou physiques concernées, ni, a fortiori celle d'une analyse qualitative

et sociologique. Le cap de réforme n'étant pas encore clairement énoncé, il est essentiel d'être capable de simuler leurs réactions vis-à-vis de différentes hypothèses de réforme, ne serait ce que pour éviter les mouvements de rue.
Les entreprises se posent deux questions face à leurs clients : Qu'est-ce qui a une valeur pour mon client ? Quelle valeur notre client représente-t-il pour nous ?
Est-ce trop demander à l'État que de se poser la question de savoir ce qui a une valeur pour un bénéficiaire du RMI ? Est-ce le revenu lui-même, ou l'incitation qu'il procure à la recherche d'un emploi ? Et, dans la seconde hypothèse, faut-il défalquer du RMI les revenus complémentaires qui pourraient être obtenus ?
Deuxième question, différente : quelle valeur un RMIste représente-t-il pour l'État ? S'agit-il simplement de solidarité ou de réduire une des « trappes à chômage » que compte notre société ?

Cap de réforme et client

Le cap de réforme, étape-clé, doit mettre en cohérence, pour être compétitif, trois grands domaines :

- l'orientation client, c'est-à-dire la conception de la réforme en fonction de la connaissance acquise lors du diagnostic des populations concernées ;
- les compétences des hommes en charge de la réforme ;
- la maîtrise des processus de réforme envisageables, et une première vision des trajectoires possibles.

Dans le cas des 35 heures, aucun de ces trois savoir-faire n'était réuni : clients (les salariés) auxquels on n'avait pas demandé leur avis, distributeurs (les entreprises) globalisées dans une suspicion de recherche exclusive du rendement du capital investi, hauts fonctionnaires ayant refusé l'immersion dans le monde de l'entreprise, processus de réforme non maîtrisés, comme on le voit maintenant pour les PME.
J'ai employé plus haut le terme de « compétitif » à propos des réformes : cela me parait une évidence, mais il convient que je sois plus explicite.
Face à un phénomène déclencheur de réforme, plusieurs solutions sont toujours envisageables, la première étant de ne rien faire. De plus, la gauche et la droite nous offrent un éventail complet de réformes possibles. En fait, une réforme est presque toujours en

situation de concurrence : ISF ou pas ISF, zones franches urbaines ou pas de zones franches urbaines, amortissement Périssol ou loi Besson, etc. Même à l'intérieur d'un même camp, les réformes sont mises en concurrence, comme Laurent Fabius expliquant, à contre-courant de la doctrine socialiste et à propos des plans de licenciement, qu'il fallait responsabiliser les entreprises mais ne pas les pénaliser. Ceci nécessitait un certain courage car, selon un sondage BVA pour *L'Humanité*[1], 76% des Français considèrent que licenciements et profits sont incompatibles, ce qui montre en passant que les Français n'ont pas encore bien compris ce qu'est une entreprise.

Ce phénomène de concurrence entre plusieurs solutions de réforme est sain, et constitue même l'essence de la démocratie ; mais il renforce encore la nécessité d'une cohérence absolue entre la connaissance des clients de la réforme, la compétence des réformateurs et les processus envisageables de réforme.

Trajectoire de réforme, concertation, débat public et client

Le choix de la trajectoire, étape suivante, doit être guidé par la capacité de l'État à apporter au client final de la réforme une plus-value réellement discriminante : information sur la réforme, ouverture au dialogue, capacité collective à écouter les besoins des populations concernées par la réforme, participation à l'élaboration de la réforme, nouvelles formes de débat public, etc., tout ceci débouchant sur un objectif majeur de qualité de service.
La meilleure manière de faire des réformes en privilégiant la qualité du service pour l'usager est de se mettre à sa place, pour remplir sa déclaration d'impôts, pour dialoguer avec l'ANPE à propos de son Plan d'Aide au Retour à l'Emploi, pour calculer sa retraite probable dans 10 ans, pour obtenir un certificat de non-gage de son véhicule, etc. Ce n'est que de cette manière que l'on évitera les redoutables usines à gaz, qui cumulent lenteur et complexité des procédures, multiplicité des interlocuteurs, imprimés illisibles et personnel de l'administration trop souvent arrogant, utilisant ainsi la petite parcelle de pouvoir que lui donne son rôle d'étape obligée de la procédure.
Mais, au fait, est-il légitime de parler de qualité de service à propos

[1] En date du 30 avril 2001.

de l'État ?
J'ai déjà dit que, d'une certaine manière, la relation client – fournisseur guidait le monde, plus sûrement que le sexe et l'argent. Nous sommes tous clients, par exemple du coiffeur du coin de la rue, et de l'État, quand nous roulons sur les routes qu'il entretient, et en même temps fournisseurs, par exemple de travail pour l'entreprise qui nous emploie ou pour l'État quand nous payons nos impôts ou exerçons le bénévolat comme conseiller municipal.
La trajectoire vers le cap de réforme présente par ailleurs la caractéristique importante de requérir la mise en œuvre constante de la coopération entre les différents métiers du réformateur : le politique, déclencheur et porteur de la réforme, le technicien qui va la mettre en forme, le stratège du changement qui va faire en sorte d'assurer les allers et retours indispensables entre l'État et la société civile.
Enfin, dans une réforme, il faut analyser toute la chaîne de prestations qui va du constat du phénomène déclencheur, en cherchant à éliminer toutes les pertes de temps, toutes les erreurs, dues par exemple à une identification insuffisamment précise des clients de la réforme, bref, toutes les sources de non-qualité. Ceci implique que, à l'intérieur de l'État, les différents intervenants dans la réforme organisent leurs relations, sur une base claire et si possible contractuelle : c'est notamment le cas entre les échelons centraux de conception et les échelons décentralisées sur le terrain. Sauf à se satisfaire de l'effet d'annonce, il devrait être du devoir des hauts fonctionnaires du ministère du Travail de préciser à leurs représentants auprès des préfets comment sera mesuré l'impact des 35 heures dans les entreprises.

J'ai déjà traité du débat public et de la concertation ; j'y reviens simplement pour insister sur l'évidente valeur ajoutée qu'ils apportent au processus de réforme, et sur l'analyse précise de la relation à maintenir entre les besoins des clients ou usagers, les prestations à fournir, et la contractualisation de cette relation.

L'évaluation par les clients de la réforme

Quant au suivi et à l'évaluation, ils ne peuvent pas non plus faire l'économie de l'orientation client. La réforme ne se justifie que si, au bout du parcours, les dysfonctionnements de société qu'elle

avait pour but de corriger sont effectivement traités. Rien ne vaut l'interrogation directe des personnes concernées par la réforme pour en évaluer le succès ou l'échec. Et il faut avoir très présent à l'esprit que ce ne sont pas toujours ceux qui ont le plus besoin de la réforme qui en bénéficient effectivement, mais souvent les plus astucieux qui, de toute façon, seraient par exemple sortis par le haut du RMI.

XXV
HUITIÈME COMMANDEMENT : LA RÉFORME COMME UN GRAND PROJET TU ORGANISERAS ET ANIMERAS

Le management par projet est maintenant une technique largement mise en œuvre par les entreprises : il faut en trouver l'origine dans la nécessité de plus en plus grande d'une gestion transversale entre les différentes fonctions de l'entreprise et d'un « décloisonnement » des métiers : le lancement d'une nouvelle voiture implique la participation du marketing, du bureau d'études, des « designers », des techniciens chargés de concevoir la « gamme » des opérations de production, de la production elle-même, de la direction du réseau de concessionnaires, etc.
La gestion transversale est un impératif de tout grand projet ou réforme. J'en ai fait personnellement l'expérience dans un domaine où on ne l'attendrait pas, celui des produits bancaires[1] : quand j'ai eu à aider une grande banque française à concevoir un nouveau produit, il a fallu réunir autour de son élaboration le marketing, cela va de soi, mais aussi la direction du réseau d'agences, pour apprécier l'attractivité du produit, les informaticiens pour savoir si la mise en œuvre du produit se chiffrerait en jours hommes ou en années, des financiers pour analyser la rentabilité du produit et les risques de marché qu'il pourrait entraîner, des hommes de communication, etc. Il a surtout été indispensable de mettre les futurs clients dans la boucle de conception du produit, ce qui fut fait en les interrogeant directement, par IFOP interposé. Intérieurs à la banque ou extérieurs, tous ces intervenants appartenaient à des structures différentes, dont les habitudes de travail en commun n'étaient pas établies, et dont il a fallu créer les schémas de coopération.

Pourquoi en serait-il autrement pour les réformes faites par l'État ? Une réforme fait nécessairement intervenir plusieurs métiers : les

[1] Très précisément pour la BNP, à propos du produit « Présence ».

politiques, sur lesquels repose la lourde responsabilité de décider le lancement de la réforme et de la soutenir pendant toute sa durée ; les stratèges du changement, dont j'ai déjà parlé et sur lesquels je reviendrai dans le dernier commandement ; les techniciens, chargés de mettre en forme les dispositifs organisationnels, structurels ou informatiques nécessaires à la réforme ; les spécialistes, constitutionnalistes, juristes ou fiscalistes ; les formateurs, en charge de diffuser les pratiques issues de la réforme dans les différentes structures, centrales, régionales ou locales ; enfin les évaluateurs, si possible in-dépendants des concepteurs.
D'autre part, il faudra mettre les clients de la réforme dans la phase de conception, et donc procéder à une immersion dans le milieu à réformer.

Si l'on ajoute à ceci la probabilité forte d'intérêts divergents entre les acteurs, la nécessité de maîtriser les coûts, aussi bien de conception et de préparation de la réforme que de coût de la réforme proprement dite, et enfin le temps toujours important qui, dans une réforme de quelque importance, s'écoule entre le phénomène déclencheur et le moment où il devient possible de tirer un premier bilan argumenté, on voit clairement que l'on se trouve dans un cas de figure très semblable à celui d'un grand projet industriel, d'infrastructure ou financier.

Je me limiterai à énoncer quelques grandes règles, qui me semblent de pur bon sens[1].

Quelques règles de bonne gestion des « projets réformes »

Règle 1 : la réforme se joue avant la réforme. L'homme politique, porteur de la réforme, doit être capable, le plus tôt possible, d'identifier les enjeux de l'idée de réforme, de réunir un premier consensus des acteurs, dans et en dehors de l'administration, de les « animer », de repérer les risques, et de s'assurer que la réforme est financièrement « faisable » et utile.

---

[1] Inspiré de *La Conduite de projets*, de Thierry Hougron, aux Éditions Dunod, Paris, 2001.

Règle 2 : il n'est jamais trop tôt pour planifier. Dès que l'idée de réforme apparaît, il faut la projeter dans le temps, notamment parce qu'elle va requérir la participation d'un grand nombre d'acteurs, qu'il convient d'associer le plus tôt possible à la conception de la réforme, et notamment les populations concernées et leurs représentants. Rappelons qu'un planning est fait pour être mis à jour.

Règle 3 : il n'est jamais trop tôt pour réunir la « task force » pluridisciplinaire qui devra accompagner toute la conception et la mise en œuvre de la réforme. Ceci n'est pas contradictoire avec l'idée qu'il ne faut pas faire intervenir les spécialistes trop tôt ; c'est tout l'art du réformateur de s'entourer de spécialistes sans pour autant en être esclave, et d'éloigner les curieux et les inquiets.

Règle 4 : il n'est jamais trop tôt pour définir les indicateurs qui permettront de mesurer le degré d'avancement de la réforme d'une part, et de prédire les chances de réussite d'autre part. Écarts de planning, écarts de budget, synergie ou antagonisme créés avec les représentants des populations concernées, enquêtes d'opinion, tous les indicateurs en face desquels il est possible de mettre une réponse opérationnelle dans la conduite du projet de réforme seront utiles à cette fin.

Règle 5 : il est essentiel de préciser, dès le début du processus de réforme, les règles de son contrôle : réunions d'avancement, validation des acquis techniques, structures d'arbitrage, circuits d'information, procédures et points de décision, modalités de lancement et d'évaluation.

Règle 6 : la conception de la réforme doit boucler sur les personnes morales ou physiques qui auront à en subir les conséquences. C'est des acteurs directement impliqués que viendra le bon choix du processus de réforme. L'État doit remplacer sa logique d'émetteur par une logique de destinataire.

Règle 7 : il faut décomposer la planification de la réforme en mailles suffisamment larges pour que les acteurs ne perdent pas la vue d'ensemble du processus, mais suffisamment fines pour qu'il soit possible d'affecter clairement une tâche à un responsable. C'est un des exercices les plus difficiles pour le réformateur.

Règle 8 : il est souhaitable de contractualiser les relations entre les différents acteurs de la réforme : l'équipe en charge de la réforme, les gestionnaires de ressources d'études, les représentants des populations concernées par la réforme, et enfin la hiérarchie en charge, ministre ou autre.

Règle 9 : il faut mettre en place la « traçabilité » des choix techniques, notamment informatiques. Il ne s'agit pas de créer, dans l'équipe en charge, un climat permettant au pilote de la réforme de se « défausser » sur un de ses équipiers d'une décision qui s'avérerait discutable, mais de pouvoir revenir sur des options techniques, en analysant ce qui les a motivées. Il y a aussi le fait que, trop souvent, on ne retrouve plus le responsable, qui a par exemple oublié de prévoir une case pour la prime à l'emploi dans la déclaration de revenus.

Règle 10 : dans le suivi de l'avancement d'un planning de réforme, il est important d'évaluer avec précision ce qui a déjà été fait, tant en termes de délais que de coûts et de moyens mis en œuvre. Mais il est encore plus important d'évaluer le « reste à faire », qui seul peut permettre de présenter à la hiérarchie un planning crédible, et de prendre les mesures correctives aux dérives d'avancement constatées.

Règle 11 : il ne faut pas s'entêter : si l'on a pris soin de mettre les clients des réformes dans la boucle, si l'on a correctement identifié les alliés et les opposants probables de la réforme, et que l'issue apparaît trop incertaine, il vaut mieux revoir complètement le scénario. Rappelons que le coût de préparation d'une réforme est toujours de second ordre par rapport au coût de la réforme elle-même, surtout si c'est un échec.

Règle 12 : il faut en finir avec la tentation très française d'attendre le dernier moment et de porter le traumatisme à son paroxysme pour pouvoir « passer en force » ; nombre d'exemples montrent que cela ne marche que rarement.

N'étant pas dans le secret des dieux et notamment du ministère du Travail, je suis malheureusement incapable de déterminer quel processus de gestion de projet a été mis en œuvre dans les 35 heures. Mais, à en juger par les nombreux « restes à faire » (PME, hôpitaux, hôtellerie, etc.), je présume que le premier planning a

été fait « à la serpe », et que, de ce fait, beaucoup de temps a été perdu.

Je crois utile d'insister enfin sur le caractère unitaire et global d'une animation, le plus en amont possible, d'un planning fédérateur des acteurs en charge de la réforme et tenant le plus grand compte des populations concernées par la réforme. Malgré les nombreux diagnostics, cet exercice n'a probablement jamais été fait dans le cas des régimes de retraites. Et pourtant, il faudra d'une part animer les réformateurs, et d'autre part, faire comprendre aux actifs et aux retraités que cette réforme a une « âme », celle de la solidarité entre les générations.

Les objections discutables de la Fonction Publique

Une fois énoncées ces quelques règles, la Fonction Publique m'interpelle de nouveau : une réforme, dès qu'elle est de quelque importance, est « interministérielle », ce qui est vrai.

Je ferai deux observations à mon contradicteur :

- la pratique assez constante, de droite ou de gauche, montre que le Premier ministre refuse a priori de désigner un pilote ou ministre chef de file. De ce fait, la recherche des responsables devient extrêmement difficile, y compris, par ricochet, au sein des administrations concernées. Cette pratique consistant à ne pas identifier clairement le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre de la réforme nuit considérablement à l'efficacité du « projet réforme » ;
- l'organisation des gouvernements, relativement immuable, met en scène des ministères essentiellement « de gestion ». La notion de projet en est absente[1], sauf, paradoxalement, quand on réunit dans un même ministère la Fonction publique et la Réforme de l'État, c'est-à-dire à la fois le domaine à gérer et celui à réformer. Pas besoin de dire que, dans ce cas, c'est la gestion qui l'emporte très largement. Les entreprises savent depuis longtemps mettre en œuvre des structures de mouvement (développement, stratégie, organisation notamment). Serait-il stupide de créer par exemple un ministère

[1] Alors que la nouvelle loi, qui entrera en application en 2006, sur l'élaboration du budget de l'État, met en avant la notion de « mission ».

ou à la rigueur un Secrétariat d'État en charge du « projet retraites », dont il aurait clairement la responsabilité ?

Mon contradicteur va me dire, à bout d'arguments, que l'État, c'est beaucoup plus compliqué que l'entreprise. Voire : sur les 100 plus importantes puissances économiques du monde, il y a 52 États et 48 entreprises.

À tout prendre, je pense que le grand jour est l'éclairage qui convient le mieux aux réformes, tant au plan de la gestion et de la planification du projet réforme qu'à celui de la responsabilité du chef de file.

XXVI
NEUVIÈME COMMANDEMENT : DE L'ÉVALUATION PERMANENTE DE LA RÉFORME OBLIGATION TU TE FERAS[1]

[1] Ce chapitre s'inspire de *La Réforme de l'État*, par la promotion « Valmy » de l'ENA, tome II, pp. 827-830, ouvrage cité.

Évaluer : « Déterminer la valeur, le prix, l'importance [...] » (Petit Larousse).

Dans une communication en Conseil des ministres, en date du 5 novembre 1997, le ministre de la Fonction publique et de la réforme de l'État déclare qu'il souhaite faire de l'évaluation « une contribution essentielle au débat et à la concertation ». Il y a dans cette déclaration comme un soupçon d'alerte, et comme un constat que, en France, les réformes ne sont pas évaluées.

N'importe quel responsable d'entreprise, quand il lance un projet ou une restructuration sait, notamment par l'intermédiaire de ses actionnaires, quels seront les critères qui détermineront le succès ou l'échec de son projet. Il fait en sorte, de bon ou mal gré, de mettre en place les indicateurs pertinents qui lui fourniront « en continu » une vision claire de l'avancement, des chances de réussite et des mesures correctives à envisager au cas où les choses se présenteraient mal. Il sait, de plus, qu'il y a tout intérêt, car la capitalisation des expériences est un facteur essentiel d'efficacité de sa gestion.

En matière de réformes mises en œuvre par l'État, nous en sommes très loin : une fois obtenu par les politiques l'effet d'annonce, que « vogue la galère » ; j'ai annoncé une réforme, elle doit se faire.

L'acte d'évaluer une réforme est un acte simple : de quoi s'agit-il ? Une réforme, une fois défini le « cap de réforme », se caractérise par le traitement de certains dysfonctionnements de la société, par des finalités, et surtout par une cible, décrivant avec précision l'état du champ de la réforme après qu'elle ait été mise en œuvre. Evaluer, aussi bien au stade de la conception que de la réalisation, c'est donc, tout simplement, mesurer l'écart existant entre les

finalités initiales et le résultat : au stade de la conception parce que la dérive d'une réforme peut se détecter très tôt, et bien sûr au stade de la réalisation, où peuvent apparaître en pleine lumière les erreurs d'appréciation du réformateur.

La leçon du caractère incontournable de l'évaluation des réformes est très mal apprise en France ; et pourtant, ce n'est pas par manque de dispositifs « ad hoc » :

- décret du 22 janvier 1990 sur l'évaluation des politiques publiques ;
- création d'organismes spécialisés : Comité National d'Évaluation de la Recherche, Commission Nationale d'Évaluation du RMI, qui a remis un rapport de 800 pages !;
- loi du 2 juillet 1990, portant sur les télécommunications ;
- création du Haut Commissariat à la réforme de l'État en 1997, remplacé par la Délégation interministérielle à la réforme de l'État en 1999 ;
- existence des Groupements d'Intérêt Public (GIP), associant des personnes morales privées ou publiques, et en charge d'évaluer les politiques publiques ; etc.

Une première remarque sur cet appareillage hétéroclite est qu'il ne fait jamais appel à des « évaluateurs » extérieurs, comme c'est le cas fréquent en Allemagne, où les consultants et les universitaires sont utilisés pour ce faire, ou aux États-Unis où le General Accounting Office, doté de plus de 5 000 personnes, évalue les résultats des réformes, entre autres tâches, toutes liées à l'appréciation des politiques, de leurs coûts et de leurs résultats.

Une deuxième remarque porte sur le petit nombre de réformes effectivement évaluées en France : moins d'une dizaine en 1997, alors que l'on peut estimer qu'au moins cent réformes sont mises en œuvre chaque année.

Troisième remarque, conséquence de la précédente : pas d'évaluation, pas d'effet d'apprentissage. Les réformes échouées ne sont pas mises à profit, puisqu'elles ne sont pas évaluées.

Des recommandations

Les recommandations qui se déduisent de ces constats sont claires :

- dès l'étape du diagnostic, il est indispensable d'envisager les modes d'évaluation qui permettront de mesurer l'efficacité de la réforme ;
- quand une réforme consiste à défaire la réforme faite antérieurement par l'autre bord, l'évaluation non partisane de la réforme que l'on défait devrait être obligatoire et publique (mais ne rêvons pas !) ;
- le cap de réforme serait incomplet s'il n'indiquait pas sur quels critères sera jugée la réussite de la réforme ; c'est un dû aux citoyens, en particulier à ceux qui vont avoir à en subir les effets ;
- bien entendu, les indicateurs qui permettront de juger de l'efficacité de la réforme seront définis a priori ;
- la cohérence entre les actions et les objectifs est un facteur de succès : une action de réforme s'accommode mal d'objectifs trop nombreux, et il faut se souvenir des enseignements de la programmation linéaire ;
- le principe de subsidiarité, et la possibilité qu'il offre de mesurer au plus près du terrain, est une composante très souhaitable de l'évaluation des réformes ;
- la trajectoire de réforme doit afficher en permanence les indicateurs qui ont été estimés comme pertinents par rapport à ses finalités, ce qui suppose la continuité de l'action de l'État ;
- la concertation et le débat public ne peuvent faire l'économie d'une information complète des acteurs sur les tableaux de bord mis en œuvre par l'État pour suivre en permanence la pertinence de la réforme par rapport aux objectifs initiaux ;
- l'évaluation doit intervenir dans un délai raisonnable après la mise en place de la réforme : le délai moyen (sur un très petit nombre ce cas) en France est de deux ans !
- l'évaluation doit être publique, et le réformateur très impliqué. L'effet d'annonce, péché véniel, devient péché capital quand il signifie la fuite du réformateur ;
- les rapports, livres blancs, verts, bleus, etc. sont des instruments qui peuvent être utiles ; mais ils sont à utiliser avec la plus extrême précaution, surtout s'ils ont été commandés par l'autorité en charge de la réforme, et encore plus s'ils apportent à la fois le diagnostic et la solution, et même quand ils sont demandés par le Parlement au gouvernement ;

- l'évaluation est plus crédible quand elle a été effectuée par des évaluateurs extérieurs.

Concluons que l'évaluation d'une réforme est une étape fondamentale, et constatons que, en France, c'est une pratique encore peu répandue, probablement parce que les hommes politiques considèrent, ayant « pensé » la réforme et ayant délivré leur message, ils n'ont que faire d'en suivre la mise en œuvre. Vision bien entendu fausse, et à propos de laquelle tous les consultants vous diront que c'est en fin de course que l'on peut juger de la qualité d'un projet.

Je n'ose pas penser à ce que donnerait une telle carence dans l'évaluation a posteriori des projets dans une entreprise !

XXVII
DIXIÈME COMMANDEMENT : LE RÉFORMATEUR ET SON ÉQUIPE SOIGNEUSEMENT TU CHOISIRAS ET STRUCTURERAS

Tout au long de ce livre, nous avons rencontré, dans la conception et la mise en œuvre des réformes, des dirigeants, des responsables et des profils de compétence d'une grande diversité :

- des hommes politiques, porteurs plus ou moins solides de réformes ;
- des représentants des personnes physiques ou morales qui vont avoir à faire face aux conséquences de la réforme ;
- des techniciens, notamment de la chose administrative et de l'interface, propre à toute réforme, entre l'administration et l'usager ;
- des spécialistes de la matière de réforme : constitutionnalistes, juristes, fiscalistes, sociologues, etc. ;
- des spécialistes du support de la réforme : organisateurs, informaticiens, formateurs ;
- enfin, des « évaluateurs ».

J'ai aussi évoqué la nécessité d'un profil, ou au moins de compétences spécifiques, celui de « stratège du changement » ; j'y reviendrai.

Diversité de rôles, diversité de compétences, diversité de profils, importance plus ou moins grande dans le processus de réforme, nécessité de « jouer en équipe » : ceci pose deux grandes catégories de questions :

- comment choisir, gérer et valoriser les différents membres de l'équipe de réforme ?
- comment organiser cette équipe complexe et pluridisciplinaire, et quels supports de travail lui fournir ?

Mieux gérer les ressources humaines des équipes de réforme

J'ai déjà dit que la gestion des ressources humaines n'était pas un point fort de l'administration française, et qu'elle ne se comparait pas avantageusement avec les pratiques des entreprises privées. Il faut dire que le statut des fonctionnaires est un obstacle important, même si la pratique du statut offre plus de degrés de liberté que l'on ne pense ; par ailleurs, dans l'équipe de réforme, certains rôles peuvent être assurés par des non-fonctionnaires : c'est le cas de certains spécialistes et, évidemment, des représentants des populations concernées par la réforme.

La réforme est une maîtresse exigeante : elle ne supporte pas l'amateurisme ni le « temps partiel », encore moins l'incompétence ; comment donc choisir les professionnels qui vont faire partie de l'équipe du réformateur ?

Passons sur le politique car, malheureusement, on ne peut le choisir : le domaine de réforme l'impose « automatiquement », sauf dans le cas, rare, où il a eu la prescience de la nécessité d'une réforme, qu'il porte lui-même sur les fonds baptismaux.

J'ai prôné la nécessité impérative de mettre les représentants des populations concernées dans la boucle de réforme. Certes, il y a des figures imposées, et notamment les syndicats. L'analyse sociodynamique permettra de prévoir leur comportement, et de s'entourer de préférence d'alliés ou d'opposants constructifs, sans rien attendre des « casseurs ». Mais, dans certains cas, il sera difficile de trouver des représentants qualifiés : qui représentera les RMIstes ou les bénéficiaires de la Couverture Maladie Universelle ? C'est lors de la phase de diagnostic, en immersion dans le milieu correspondant, que l'on pourra prendre en compte leurs opinions, et les traduire en termes opérationnels.

Bien choisir, pour une réforme donnée, les techniciens de la « chose administrative » est une tâche ardue. On leur demande de concilier à la fois l'intérêt de l'administration pour des procédures sans faille, et l'intérêt du client pour des procédures simples. Le haut fonctionnaire en charge de cette interface n'est sans doute pas le mieux placé pour arbitrer ; d'où l'utilité d'un représentant des clients de la réforme dans l'équipe, contre-pouvoir, hélas fragile, à la toute-puissance du fonctionnaire.

Les spécialistes, indispensables lors des phases de mise en forme, doivent être recrutés avec soin. Il faut s'assurer en particulier de leur capacité à dépasser la technique et les savoir-faire dont ils sont détenteurs, pour se mettre au service d'une équipe et d'une réforme. Ceci implique une aptitude à considérer les autres spécialistes et les généralistes de la réforme comme des « clients », et donc à traduire un savoir complexe en termes opérationnels.
On peut dire la même chose des responsables du support de la réforme, et notamment des informaticiens : l'expérience montre qu'il est souvent difficile de leur faire admettre que les systèmes d'information sont des outils, et non l'alpha et l'oméga de la réforme.

Quant aux évaluateurs, qui ont un rôle fondamental, il faut souhaiter qu'ils se situent clairement en dehors de l'équipe du réformateur, afin de ne pas être juge et partie.

Constituer l'équipe de réforme est donc une tâche capitale, mais extrêmement complexe ; quels sont les outils dont dispose le réformateur pour choisir cette équipe et l'organiser ?

La pratique de l'évaluation individuelle n'est pas chose courante dans l'administration de l'État. On lui préfère la notation, toute note inférieure à 16/20 étant une infamie. Cette pratique « notariale » rend difficile le « repérage » des compétences. Ne pourrait-on pas prendre en compte, dans la notation ou mieux dans l'évaluation, la participation à des projets de réforme significatifs ? De même qu'un ancien combattant porte des médailles au revers de sa veste indiquant qu'il a fait l'Algérie ou l'Indochine, ne pourrait-on gratifier le cursus d'un haut fonctionnaire par des annotations comme : j'ai « fait » France Télécom, j'ai « fait » les marchés financiers, etc. ?

La mobilité peut être un outil privilégié des réformes. Puisque l'on a vu que l'évaluation ne remplissait pas son rôle de capitalisation d'expériences, pourquoi ne pas assurer cette transmission de savoir par le biais de la mobilité des fonctionnaires ? Il est en effet souvent plus efficace et important d'avoir une expérience de conduite du changement que de connaître en détail un domaine de réforme.
Contrairement à ce que l'on croit généralement, et comme je l'ai déjà dit, le statut des fonctionnaires permet une certaine mobilité,

notamment vers d'autres fonctions publiques ; elle est malheureusement peu utilisée. Au Royaume-Uni, l'encadrement supérieur de l'État (le « Senior Civil Service ») affiche un objectif clair de mobilité fonctionnelle, mieux récompensée que la promotion à l'ancienneté. Cela devient progressivement le cas également à France Télécom ou à l'EDF.
Inutile de dire que les entreprises privées font un très large usage de la mobilité, comme réponse aux changements permanents de leur environnement de marché, financier, fiscal ou juridique. On peut simplement regretter que les séjours de longue durée à l'étranger ne soient pas suffisamment valorisés dans les bilans de carrière.

L'intéressement ne fait pas non plus partie des moyens mis en œuvre par l'administration, sauf de manière statutaire et passablement opaque ; et pourtant, le fait d'avoir participé à la conception ou à la mise en place d'une réforme importante devrait être fortement récompensé, comme le suggère la Fondation Jean Jaurès. Entre le fonctionnaire qui se contente d'expédier les affaires courantes et celui qui assume les risques de voir son nom attaché à une réforme échouée, il n'est pas douteux que c'est le second qu'il faut valoriser. Les acteurs du changement sont suffisamment rares en France pour qu'on leur reconnaisse un statut privilégié.

La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences est un outil que l'administration méconnaît complètement. Sans entrer dans les détails, il s'agit de rapprocher en permanence des emplois à venir, et des compétences existantes, et de décrire et de mettre en œuvre le chemin pour passer des uns aux autres. Les compétences en matière de conduite du changement doivent notamment être valorisées, et le fait d'avoir été acteur dans une réforme significative considéré comme un plus important dans une carrière.
Là encore, il s'agit d'une approche largement pratiquée par les entreprises privées, mais presque ignorée par l'administration de l'État. Il serait pourtant utile de repérer, parmi les hauts fonctionnaires ou les fonctionnaires « tout court », ceux qui ont eu le courage de s'impliquer dans des réformes ambitieuses. L'expérience de la conduite du changement est, encore une fois, irremplaçable.

Les stratèges du changement

J'en viens aux « stratèges du changement », dont j'ai expliqué le rôle au chapitre IX : outre qu'il serait bon de les évaluer, de leur donner le plus de mobilité possible, de les intéresser au résultat des réformes, selon des modalités à déterminer, d'en gérer la rareté de manière prévisionnelle, il faut insister sur le rôle fondamental qu'ils jouent dans les réformes.
J'entends d'ici les sceptiques : quelle est cette nouvelle espèce ? Comment se recrute-t-elle ? Les hommes politiques ne sont-ils pas eux-mêmes en charge de cette stratégie du changement ?
Un processus de réforme réunit, comme nous l'avons vu, des compétences et des profils très divers. L'équipe de réforme est multiple et multiforme, d'autant plus qu'elle doit intégrer les représentants des populations qui auront à subir la réforme. La conduite du changement est une discipline à part entière, même si on ne l'enseigne pas à l'ENA. Enfin, la liberté d'aller et venir de bas en haut et de haut en bas de la hiérarchie, d'interroger la société civile, de lancer toutes études pertinentes est indispensable à l'efficacité de l'équipe de réforme.
Or, l'analyse des équipes qui conduisent ou ont conduit des réformes met le plus souvent en évidence un trou béant entre le politique et les techniciens : le politique tourné vers ses électeurs, le technicien ou le spécialiste vers son domaine de compétence ; personne pour faire le lien, pour créer une vision globale de la réforme, sorte d'intersection improbable entre la société et les politiques.

Petit hommage aux consultants

Pourquoi les dirigeants d'entreprise font-ils appel à des consultants ?
Ce n'est pas, en général, parce qu'ils ont une connaissance particulièrement performante de l'environnement et des marchés de l'entreprise. Ce n'est pas non plus parce qu'ils parlent le « customer relationship management » dans le texte. C'est encore plus rarement parce qu'ils détiendraient je ne sais quel secret ou « gri-gri » sur la manière de faire progresser l'entreprise.

C'est tout simplement parce qu'ils ont l'art de créer les conditions du changement et de la réforme, dont les ingrédients sont

connus : liberté d'action, crédibilité du contact avec tous les échelons de la hiérarchie et avec l'extérieur de l'entreprise, pratique des « règles de conduite du changement », disponibilité, affectation à temps plein à la mission, responsabilité de résultat, tout ceci converge vers l'efficacité du consultant. Dans mon esprit, le stratège du changement doit bénéficier de tous ces paramètres de liberté d'action, qui lui permettent d'être au confluent de toutes les compétences mobilisées autour de la réforme.

Ce sont aussi toutes ces caractéristiques qui font l'attrait du métier de consultant, incomparable à tout autre ; et que l'on ne me sorte pas le classique : « Les conseilleurs ne sont pas les payeurs ». L'échec d'une mission – cela arrive – est un traumatisme considérable. Que l'on ne me dise pas non plus que c'est seulement une bonne école, ou alors, c'est que j'ai été à l'école pendant quarante ans.

Quel profil pour le stratège du changement ?

On me dira : mais, la stratégie du changement, c'est le rôle du politique ! Outre que l'on a vu nombre de politiques se désintéresser d'une réforme une fois que l'effet d'annonce a produit son effet électoral, il faut encore qu'il ait le temps de jouer ce rôle clé dans les réformes.
On me dira aussi : mais c'est le rôle des techniciens ! Plus ou moins englués dans leur hiérarchie, leur formation et leur culture ne les prédisposent pas à une immersion en société civile ; j'ai raconté comment il était difficile pour de jeunes énarques de rencontrer des syndicalistes.
On me dira enfin : il y a bien assez de fonctionnaires ! Pourquoi en rajouter ? Je répondrai que le changement est un art, et qu'il ne s'apprend que par la pratique, même si une chaire de conduite du changement trouverait facilement sa place à l'ENA.

Et d'ailleurs, je ne postule pas que cette compétence doive obligatoirement se matérialiser par un ou plusieurs spécialistes en charge. Je dirai simplement que cette compétence doit exister dans les équipes du réformateur et que, dans la plupart des grandes réformes, il faudra des spécialistes de la conduite du changement à temps plein.

Comment organiser l'équipe en charge de la réforme ?

Il est d'abord évident qu'il lui faut un pilote : la réforme est un exercice périlleux, ce qui est une bonne raison de lui donner un chef de file. Responsable vis-à-vis du politique, chargé de mobiliser ses troupes de spécialistes, il sera jugé sur sa capacité à mener la réforme à bon port. Regrettons simplement, que, dans les réformes les plus importantes, les responsables restent le plus souvent anonymes, et se « défaussent » sur les techniciens quand le « couac » est technique, ou sur les politiques, sur le thème classique de « On ne m'a pas soutenu ». Prenons plutôt exemple sur le Général de Gaulle qui, survolant la région parisienne en hélicoptère, avait chargé Paul Delouvrier d'y mettre de l'ordre : « Delouvrier, remettez-moi de l'ordre dans ce bordel ! ».

Ensuite, il faut une structure : les compétences de chaque spécialiste doivent être clairement identifiées, et toute confusion de domaine exclue. Ce n'est pas chose facile, tant il est vrai que le propre des spécialistes est bien souvent de ramener l'ensemble d'un problème dans leur domaine de compétence. Le pilote, par ailleurs le mieux placé pour assurer cette mission de stratégie du changement, doit y veiller avec rigueur : définition de missions, organisation des points d'avancement, procédures de décision, suivi budgétaire, planification et analyse des écarts, sont ses outils essentiels.

Enfin, il faut outiller l'équipe de réforme.
Le Web est un outil privilégié : il élimine le temps et la distance entre les acteurs de la réforme. Tout le monde a accès, sans intermédiaire, à toute l'information sur l'état d'avancement de la réforme ; encore faut-il que le pilote de la réforme ait fait une priorité de la diffusion de l'information.

Le « workflow » est le dispositif qui fait en sorte que tous les documents, informations et tâches se transmettent entre membres de l'équipe de réforme. Il assure la continuité de l'information au sein de l'équipe en charge, et fait en sorte que, à partir d'un appel unique, chacun des responsables de domaines reçoive une information complète et à jour sur la situation de la réforme par rapport à ses finalités, ainsi que sur le « reste à faire ».

Le « data warehousing » a pour objectif de conserver la mémoire institutionnelle. Entrepôt de données, il permet de mettre en

commun les informations spécifiques de plusieurs départements ministériels, et donc de faire « circuler l'expérience ». On n'en abuse pas en France, où les ministères sont jaloux de l'information qu'ils détiennent.

Mais l'outil par excellence de l'équipe de réforme est, ou devrait être, le partage de la connaissance ou « knowledge management ». De quoi s'agit-il ?
La gestion de la connaissance, avantage concurrentiel pour les entreprises, atout majeur pour les réformateurs, s'appuie sur sept processus d'acquisition et de distribution : la création de l'information par le détenteur, quel qu'il soit au sein de l'équipe de réforme, son identification, sa collecte, notamment via les systèmes d'information mis en place dans l'équipe de réforme, son organisation en modules de recherche, sa dissémination, son appropriation et, pour finir, son partage.

Ce processus permet donc de faire partager à toute une équipe l'expérience et le savoir accumulé par l'un de ses membres.

Ce cycle du partage de l'information ne peut fonctionner que s'il s'appuie sur une technologie de distribution de l'information à des réseaux, et qui permette :
- de relier entre eux les différents membres de l'équipe du réformateur ;
- de créer les « entrepôts de données » accessibles à toute l'équipe ;
- de renforcer les contacts entre l'équipe de réforme et les « clients de la réforme ».

À ma connaissance, les hauts fonctionnaires qui nous « concoctent » des réformes ne fonctionnent pas tout à fait comme cela, notamment parce qu'ils sont « jaloux » de l'information qu'ils détiennent, alors que l'efficacité du partage de la connaissance est reconnue comme un avantage concurrentiel capital des entreprises qui gagnent.

Mon contradicteur de la fonction publique, qui est tenace, me dit que l'on n'organise pas une équipe ministérielle ou interministérielle comme une équipe de projet d'un cabinet de conseil. Je le renvoie à ce que j'ai dit dans les septième et huitième commandement. Je confirme que plus un projet ou une réforme sont importants et transversaux, plus ils ont besoin d'un chef,

responsable clairement identifié : tout ne peut pas remonter au Premier ministre, ou alors il a une décision importante à prendre toutes les dix minutes.

Au-delà de ces considérations, j'ai du mal à comprendre pourquoi une entreprise serait capable de remettre en cause en permanence sa stratégie et son organisation, alors que l'État serait figé dans son organisation, qu'il s'agisse du gouvernement et de son incapacité à réformer, en plus de gérer, ou des administrations, et de leur refus de s'organiser par projet ou par mission.

LA SOLUTION DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE

XXVIII
LES FRANÇAIS ET LES RÉFORMES : PERSPECTIVES

Avant de nous diriger vers l'intégration européenne, montons maintenant dans l'hélicoptère qui va nous permettre de voir le terrain de près, et en même temps de suffisamment haut pour en discerner la structure et les liens entre les différents éléments. Non, cher lecteur ! Par la porte de gauche ! Dans les hélicoptères, le pilote s'assied à droite, au contraire de ce qui se passe dans les avions.

Retour sur les difficultés des réformes

Quels constats avons-nous fait dans les chapitres précédents sur les difficultés de réformer en France ?

Tout d'abord, l'abondance d'ambitions politiques, et en même temps la pénurie d'hommes politiques courageux, premier handicap sérieux sur la route des réformes. Il faut en effet du courage, de la capacité de conviction, de l'habileté et de la rigueur dans l'approche pour réformer, qualités que l'on trouve rarement dans cette population, car elles sont paralysées par la langue de bois, espèce d'étouffe-chrétien et de non-chrétiens, et langue intraduisible dans le français de l'homme de la rue.
Comme je l'ai montré sur l'exemple de la réforme du budget de l'État, les qualités mentionnées plus haut sont pourtant indispensables pour faire passer une telle réforme.

Ensuite, je me suis intéressé au rapport des partis politiques avec les réformes. J'ai remarqué que quand on est dans l'opposition, proposer le prolongement du boulevard Saint-Michel jusqu'à la mer ne tirait pas à conséquence, puisque l'on ne serait pas mis devant l'obligation de tenir ses promesses avant quelque temps. Quand on est dans la majorité, c'est le contraire : toute proposition de

réforme peut être prise au mot, avec la quasi obligation de passer à l'exécution et, de plus, la ligne du parti qui a contribué à l'élection peut être contraignante, pour ne pas dire plus.

Les syndicats, du fait de leur faible représentativité, ne constituent que rarement des forces de proposition en matière de réformes : ils sont contraints à une attitude essentiellement défensive, qui bloque les réformes ou au moins en retarde considérablement l'application.

La société française est indiscutablement élitiste, et ceci constitue un autre frein très sérieux aux réformes, car l'élitisme est peu accueillant pour les hommes nouveaux, qui sont les plus portés naturellement à réformer ; d'ailleurs, la réforme, c'est la traduction concrète du changement, et tout le monde sait que le changement secoue en premier lieu les élites.

Enfin, nous avons constaté que, en France, l'État présente des caractéristiques qui sont autant d'obstacles aux réformes.

L'hélicoptère a enfin pris de la hauteur et, cher lecteur, vous pouvez voir, sous la bulle transparente, les obstacles dont nous venons de parler.

Vision panoramique

Que constatons-nous ?

Tout d'abord, que ces obstacles sont liés entre eux : parce que l'État se préoccupe sans beaucoup de succès de gérer des entreprises, lien fort, en France, entre le politique et l'économique ; parce que le politique et le social sont liés par l'intermédiaire du langage politique des syndicats, et de leurs relations avec les partis politiques ; parce que les relations entre les entreprises et les syndicats, qui devraient être autonomes, sont en fait marquées par un très fort interventionnisme de l'État ; parce que l'économique, c'est-à-dire les entreprises, et le social, et notamment les syndicats, sont liés, non seulement par la négociation sociale, ce qui n'est que normal, mais également assez souvent par une opposition idéologique forte.

Ensuite, qu'un ciment unit tout cela, celui de l'idéologie, ou plus exactement des idéologies, de gauche, de droite, verte, etc. On me dit que les idéologies sont mortes. Peut-être le sont-elles dans l'esprit des Français, et je n'en suis pas très sûr, mais, en tout cas, elles restent bien vivantes dans l'esprit et dans le discours des hommes politiques, qui les utilisent à très hautes doses, notamment avant les élections. Ainsi, un homme politique de gauche, que je ne nommerai pas, disait récemment sur LCI : « Il faut prendre l'argent là où il est pour le mettre là où il n'est pas » ; si ce n'est pas de l'idéologie...

Enfin, que ces obstacles liés se renforcent mutuellement. Ainsi la présence forte de l'État dans l'économie pousse les syndicats à des attitudes non conciliantes, car ils pensent que l'État appartient à tout le monde, et donc en partie à eux-mêmes. Ainsi du caractère doctrinaire de la plupart des partis politiques, qui conduit leurs adhérents, ou ce qu'il en reste (le nombre de militants politiques est en France un des plus faibles d'Europe) à adopter des attitudes non conciliantes, et donc à refuser le débat, propre de toute réforme.

Le paysage que nous voyons dégage donc une impression de confusion, de désordre, et la structure n'en apparaît pas clairement. C'est un jardin à l'anglaise, mais les jardins à l'anglaise peuvent être très beaux, alors que le paysage sous l'hélicoptère est tout sauf beau ; il est même un peu inquiétant.

Et les Français dans tout cela ?

Ils grouillent dans le paysage, en y ajoutant quelques éléments d'encore plus de confusion ; passons-les en revue.
Tout d'abord, il est certain que les Français aiment la France. Mais ils l'aiment surtout quand elle nage dans le bonheur, par exemple en se peinturlurant de tricolore à la fin du championnat du monde ou d'Europe de football. Ils l'aiment beaucoup moins dans les difficultés, petites ou grandes, selon qu'ils attendent un taxi pendant deux heures à Paris ou que la sécurité dans leur ville devient aléatoire : c'est le moment de lâcher des « Pauvre France ! », ou des « Même dans les rues des villes africaines, on trouve des taxis ! »

Ensuite, les Français sont divisés en deux camps, la gauche et la droite, et la profondeur de cette division et la rudesse du débat politique qu'elle génère sont sans équivalents dans les grands pays développés : le camp qui n'est pas au pouvoir propose essentiellement de faire « table rase » de ce que fait le camp au pouvoir qui, lui, fait « table rase » de tout ce que propose l'opposition. Il n'y a qu'en France qu'un Président de la République a pu se faire élire en proposant un « changement de société ».
Paradoxalement, les Français sont fondamentalement conservateurs. La majorité d'entre eux croit se donner le frisson de l'aventure en votant pour la gauche, mais constate après que « plus ça change, plus c'est la même chose », en considérant que la gauche et ses hommes politiques ne manifestent pas le minimum de radicalité qu'ils en attendaient.
Peut-être aussi, comme je l'ai déjà dit, sont-ils fatigués de voir les hommes politiques des deux bords s'étriper par médias interposés. J'ai noté avec intérêt que, lors d'une séance à l'Assemblée sur l'engagement français en Afghanistan, et lorsque les députés RPR avaient manifesté leur accord avec les propos de Lionel Jospin, cela avait été fortement souligné dans la presse et apprécié dans la rue. Ceci n'expliquerait-il pas en partie les votes de cohabitation de nos concitoyens ?
Dans *L'État de l'opinion 1999*, réalisé par la SOFRES, on note une remontée du moral des Français ; mais elle reste marquée par des tendances lourdes : « extrême méfiance à l'égard de tout », « refus de s'investir dans l'action », ou même dans le vote, « aspiration à tenir l'autre à distance », qui débouchent sur la crainte du changement et le conservatisme.

Autre caractéristique essentielle : ils n'accordent plus aucune confiance à leurs hommes politiques, dont le crédit n'a sans doute jamais cessé de baisser depuis De Gaulle. Le dernier sondage BVA pour *Ouest-France*, déjà mentionné, dans lequel 73% des Français, disent faire peu ou pas confiance aux hommes politiques, marque probablement le fond de la courbe de popularité, au point que certains d'entre eux, réunis en universités d'été, ont semblé sincèrement en être chagrinés. Ceci se traduit d'ailleurs par la croissance continue des taux d'abstention dans les différents scrutins.
Enfin, les Français sont souvent corporatistes : ils n'ont qu'une vague notion de ce qu'est l'intérêt général. Plus exactement, ils comprennent, et ils n'ont pas tort, que l'intérêt général n'est pas

égal à la somme des intérêts particuliers. Par conséquent, toute réforme invoquant l'intérêt général créera des désagréments pour quelques uns, et ils craignent d'en faire partie, tant il est vrai que nos concitoyens n'abusent pas d'une vision optimiste des choses, même s'ils ont ressenti une embellie qui, comme toutes les embellies, est provisoire : toujours la loi du pendule !

Ces caractéristiques des Français ont pour effet de renforcer les obstacles que nous voyons dans le paysage et de renvoyer derrière la ligne d'horizon les perspectives de réformes.

Le paysage est décidément incompréhensible, et la tâche d'y découvrir un semblant de structure, qui pourrait nous guider dans les réformes, apparemment insurmontable.

Revenons sur cette terre française si compliquée où tout est lié, dans un inextricable fouillis, dans lequel le politique, l'économique et le social se mélangent, s'interpénètrent et, en fin de compte, se neutralisent mutuellement, avec comme conséquence majeure l'extrême complexité de l'acte de réforme. Seule, la composante culturelle de notre modèle national est relativement indépendante des trois autres, probablement du fait d'une tradition très ancienne et très forte : Molière existait avant la démocratie, Tocqueville avant le capitalisme moderne, et Voltaire avant les syndicats.

D'où viendra le changement ?

D'où peut donc venir ce changement susceptible de mettre la France en situation de flexibilité et de réactivité qui, tôt ou tard, sera imposé par l'environnement politique, économique et social ?

Voyons-nous, à un horizon raisonnable, l'homme politique qui manifestera une vraie volonté de rénovation, voire, pour partie, de refondation ?

Le personnel politique français actuel n'inspire pas d'enthousiasme : électoraliste pour partie, démagogue pour une autre partie (c'est peut-être les mêmes) et faisant montre d'une grande difficulté à utiliser correctement les techniciens, il ne suggère pas le modernisme d'une rénovation profonde de nos institutions, ni la volonté d'abandonner les rôles pour lesquels il n'est pas fait, en particulier la gestion des entreprises ; et surtout, il est trop

« aimanté » par le pouvoir pour le garder ou le conquérir, incapable de mettre sa tête sur le billot des réformes, comme l'avait fait Charles de Gaulle pour le Sénat, pourtant réforme relativement secondaire.

Et d'ailleurs, que je sache, il n'y a pas, en réserve dans un quelconque Colombey, un homme politique qui aurait marqué son époque et qui serait respecté par une partie suffisamment importante des Français, ou alors il faudra que nous allions le chercher.

Eliminons donc l'hypothèse de l'homme providentiel, sauveur de la Nation.

Le peuple français, souverain dans les textes, mais considéré comme administré ou assujetti dans la réalité par les fonctionnaires de Bercy, peut-il se lever comme un seul homme, et demander que l'on passe à une vraie réforme ou à une rénovation ?
Peu probable : entre les prochaines grandes vacances et le pot-au-feu du dimanche, il n'y a pas de place pour le changement, à plus forte raison pour la rénovation. Quant à un nouveau mai 68, n'y pensons pas : les étudiants de 68 sont maintenant des bourgeois installés, et les étudiants actuels constatent que les prophètes du « tout détruire pour tout reconstruire », sont devenus des notables, comme monsieur Cohn-Bendit, à moins justement qu'ils ne dépavent à nouveau le boulevard Saint-Michel pour devenir plus tard, à leur tour, des notables.

Eliminons donc aussi l'hypothèse du peuple rénovateur.

Des événements extérieurs ?
Il est certain que l'environnement politique, économique et social change de plus en plus vite, et que cela devrait induire des changements forts dans notre pays. Or, j'ai constaté que, dans les quatre dernières décennies, les réformes de fond ont été de plus en plus rares, alors même que le changement s'accélérait. Si l'on compare avec certains de nos voisins, on voit clairement quel a été le rythme du changement : en Allemagne, la reconstruction et la réunification ; en Espagne, la fin du franquisme et le développement économique plus rapide que partout ailleurs en Europe, d'ailleurs dans une structure fédérale ; en Italie, la

révolution silencieuse de la décentralisation et de la réforme de l'État, etc.

Ces exemples montrent à l'évidence que des facteurs extérieurs ont aussi favorisé l'évolution, mais on ne voit pas quels événements venus d'ailleurs pourraient induire un changement fort en France[1] : nous n'avons pas de mur de Berlin à faire tomber, pas de dictateur à faire mourir, pas d'économie en ruine, et tout concourt à ce que notre beau pays reste là où il est, dans sa globalité ficelée.

Et pourtant, il faudra bien que nous nous bougions, sinon d'autres le feront à notre place. Il faudra bien que nous anticipions les impacts divers du changement autour de nous, sinon d'autres les anticiperons à notre place. Il faudra bien que nous nous préparions à un monde nouveau, sinon ce monde se fera sans nous et, tels les internautes qui surfent en permanence sur des modèles venus d'ailleurs, nous seront réduits à ne plus surfer que sur ce que nous proposeront les pays qui auront compris l'impératif absolu du changement, ce qui nous conduira à perdre notre identité, toute notre identité, y compris culturelle.

On va m'objecter que je noircis le tableau : la France a considérablement changé en quarante ans.
Elle s'est dotée d'institutions politiques solides, qui ont rompu avec les habitudes détestables de la quatrième République. Elle a progressé économiquement, comme le montre son taux de croissance actuel, un des plus forts parmi les pays européens. Le dialogue social évolue lentement, vers moins de rigidité et plus de pragmatisme. Notre culture reste un modèle dans le monde. Notre recherche et nos savants décrochent force prix Nobel.
Mais la capacité d'adaptation au changement ne se mesure pas en valeur absolue, mais en valeur relative : si les autres pays changent plus vite, et même si la France change rapidement, nous

[1] Je réserve mon opinion sur les conséquences des attentats de New-York et de Washington ; mais je ne pense pas qu'elles soient suffisamment fortes pour nous apporter des opportunités de réformes, d'autant plus que George Bush Junior gère, au moins jusqu'à maintenant, la crise avec sagesse et prudence. A signaler, dans un sondage IFOP pour *Le Figaro* du 15 octobre 2001, que 55% des Français considèrent, à mon avis avec raison, que notre engagement militaire auprès des Britanniques et des Américains devrait être plus fort : le terrorisme n'a pas de frontières.

accumulons en fait du retard, un retard qui sera de plus en plus difficile à combler ; c'est la même chose dans les épreuves sportives, dans lesquelles il ne s'agit pas, le plus souvent, de faire la plus belle prestation, qui ne donne le droit qu'au titre de « vainqueur moral », que nos commentateurs ne se privent d'ailleurs pas d'utiliser. Le vainqueur moral est toujours le battu réel.
Il est intéressant de remarquer par exemple, comme preuve de la lenteur relative de notre adaptation au changement que, selon l'OCDE, et pour la première fois depuis longtemps, le Produit National Brut de l'Angleterre vient de dépasser celui de la France.

Que reste-t-il comme solution pour faire changer la France plus vite et plus efficacement ?

Question subsidiaire : qu'est ce qui a fait changer le plus la France, depuis l'avènement de la cinquième République ?

Première réponse : l'ouverture de plus en plus large du commerce international, et la concurrence et la mondialisation, qui font que le patron de PME ne peut plus raisonner uniquement dans son Choletais natal ou dans ses marchés locaux.

Deuxième réponse : les nouvelles technologies, qui ouvrent à tous les Français, quand ils seront équipés d'ordinateurs personnels, les informations venues du monde entier.

Enfin, dernière réponse, et la plus importante : l'intégration dans l'Union Européenne, sujet qui constituera les deux derniers chapitres de ce livre.

XXIX
POURQUOI L'EUROPE[1] ?

[1] Les quelques chiffres donnés dans ce chapitre sont extraits de : *La Construction européenne*, par André Gauthier, aux éditions Bréal, Paris, 2000.

La capacité de changer la France, ou, plus prosaïquement, de la faire évoluer par le moyen des réformes, ne viendra donc ni d'un sauveur providentiel, ni d'un nouvel appétit féroce des Français pour le changement, ni même d'événements extérieurs suffisamment importants pour la faire basculer dans une rénovation, pourtant nécessaire.

Et si l'intégration européenne était ce révulsif dont notre pays a besoin pour entrer de plein pied dans l'ère du changement ?

Les « eurosceptiques »

J'entends d'ici les hurlements des « eurosceptiques primaires » : « Comment ? Nous confierions notre capacité de changement à une Europe qui doute d'elle-même, dont les limites géographiques ne sont même pas définies avec précision, dont les frontières, dites de Schengen, sont des passoires, dont les institutions sont surtout des machines « budgétivores », cette Europe qui prétend nous convertir à la conversion par 6,55957 du franc en euro, pendant qu'elle se mêle de définir ce qui doit entrer dans la fabrication du Camembert ? »

Nous perdrions notre souveraineté, et je ne sais quel fonctionnaire européen déciderait, à notre place, de porter à 65 ans l'âge de la retraite, ou de créer une Sécurité Sociale européenne qui, comme toujours dans ces cas-là, alignerait ses prestations sur la moyenne au mieux, ou sur le pays le moins bien loti au pire ?

Nous devrions tenir compte de l'avis de la Lettonie (où est-ce, au juste ?) pour aider notre agriculture, ou pour subventionner notre recherche spatiale ?

Et surtout, qui commanderait dans cette Europe-là ?
Les Allemands, pays le plus puissant ? Les Anglais, avec leur fantastique pouvoir de dire non ? Les petits pays, réunis dans une sorte de syndicat des « sous-représentés » ?
On nous parle sans cesse du « moteur franco-allemand », mais surtout pour nous dire qu'il a des ratés.

Enfin, le comble : tout un gouvernement contraint de démissionner en bloc, notamment parce qu'un chirurgien dentiste de Châtellerault, s'est trouvé des compétences européennes, entre une carie et un bridge.
A ces sceptiques primaires de l'Europe, il faut ajouter les « souverainistes », dont on se demande encore qui est le souverain, et dont on peut craindre que ce soient messieurs Pasqua, de Villiers, Chevènement, Hue, ou pire, Mégret et Le Pen. Ceux-là ne veulent à aucun prix de l'intégration européenne, sauf dans une conception dans laquelle les autres pays européens seraient au service de la France.
Je ne crois pas que ces propos soient caricaturaux ; on les entend souvent dans la rue, source de toute connaissance.

Une deuxième catégorie d'eurosceptiques argumente plus subtilement, en s'attaquant, non pas à la construction européenne, mais à son fonctionnement, sous entendant que, puisqu'elle pose beaucoup de problèmes, il faudrait s'en séparer. C'est comme si l'on proposait de défaire la SNCF, sous prétexte que beaucoup de trains arrivent en retard.
Il est vrai que les institutions européennes sont complexes : Conseil de l'Europe, Commission, Conseil des ministres, Parlement, Comité des Régions, Comité Économique et Social, Cour de Justice des Communautés, etc. Ceci se traduit par des processus de décision longs et peu réactifs, et par la possibilité de blocage des choix importants, notamment par les petits pays. Ceci engendre aussi des coûts importants, à la charge, in fine, des contribuables des pays membres, argument de choix pour les anti-européens en mal de démagogie.
Pour noircir encore le tableau, il est remarquable que l'Union Européenne n'ait pas encore réussi à mettre en commun certaines institutions qui seraient réellement utiles : ainsi, il existe une structure en charge de la sécurité alimentaire dans chaque pays européen ; mais la structure de l'Union Européenne en charge de ces problèmes est encore embryonnaire, alors que les bovins,

ovins et autres bestiaux constatent que les prions qui les ennuient sautent allègrement les frontières.

Enfin, les crises nombreuses qu'a connu et que connaît l'Europe donnent aussi du grain à moudre à ces eurosceptiques de deuxième génération : crises monétaires, désaccord sur la politique agricole commune (qui cependant finissent toujours par se résoudre à coup de marathons), interventions de monsieur Brittan puis de monsieur Monti, pour préserver la concurrence, permissivité à géométrie variable de certains pays sur la politique d'immigration. Bref, les ennemis, déclarés ou non de l'Europe ont effectivement matière à plaider à charge, et les supporters sont quelquefois mis en veilleuse, tant il est vrai que le pouvoir de dire non est plus fort que le contraire, comme l'apprennent très vite les nourrissons.

Quelle est la part de la population française qui exprime ces opinions ?

Si l'on s'en tient aux résultats du référendum sur le traité de Maastricht, elle est légèrement minoritaire ; je pense néanmoins que l'opinion a évolué favorablement et que, aujourd'hui, l'Europe est considérée par les Français au pire comme un mal nécessaire, au mieux comme une chance unique pour notre pays.
Il n'en reste pas moins que l'intégration européenne est un des principaux facteurs de division de l'opinion nationale, les Français ayant la fâcheuse habitude de se rassembler autour de la France qui gagne, par exemple en football, et de se diviser quand des épreuves apparaissent à l'horizon.
Hors des frontières de l'Hexagone, et sauf le cas incurable des Anglais, il semble que l'opinion évolue favorablement à la construction européenne, dont l'évidence de l'irréversibilité pousse nos amis européens à une vision consistant à rejoindre un train en marche, qui, vraisemblablement, ne s'arrêtera plus.

Quelle réponse donner aux « eurosceptiques » ?

Tout d'abord, leur faire comprendre que la construction européenne n'est pas une idée d'hier ou même de ces cinquante dernières années, sortie du chapeau de technocrates en mal de réglementation. Sully, ministre de l'agriculture de Henri IV, évoquait déjà l'opportunité d'un « grand conseil de l'Europe ». En

1882, Ernest Renan écrivait : « Les nations ne sont pas quelque chose d'éternel. Elles ont commencé, elles finiront. La confédération européenne, probablement, les remplacera ». En 1946, Winston Churchill souhaitait l'avènement des États-Unis d'Europe. En 1948, les principaux pays européens se mettaient d'accord sur les critères de répartition de l'aide américaine, connue sous le nom de « Plan Marshall », et créaient l'Organisation Européenne de Coopération Economique.
En 1950 (déjà !), Jean Monnet et Robert Schuman proposaient la création de la CECA (Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier) ; mais, pour confirmer la difficulté de l'intégration, la Communauté Européenne de Défense se soldait par un échec regrettable. Enfin, le 25 mars 1957, était signé le traité de Rome, créant la Communauté Economique Européenne, point de départ historique d'une aventure multinationale sans précédent dans l'histoire du monde. Certes, la géométrie européenne était beaucoup plus limitée que maintenant, et encore plus que dans le futur, mais le noyau initial allait s'avérer suffisamment solide pour que, progressivement, viennent s'y agréger d'autres pays importants, ce qui devrait suffire à montrer que la construction d'une Union Européenne était et reste une grande idée, et a engendré de grandes réalisations.

Peut-être les eurosceptiques peuvent-ils me faire la grâce de croire que les Espagnols, les Portugais, les Irlandais, les Danois, etc., ne sont pas suffisamment masochistes pour entrer dans une union qui ne leur apporterait que des malheurs.

Est-il utile de parcourir le long chemin qui va du traité de Rome à celui de Nice, pour constater l'étendue des réformes qui sont directement ou indirectement issues de la construction européenne ?
Soulignons quelques points majeurs.
Tout d'abord, il est important de rappeler que l'objectif majeur des pères fondateurs[1] était d'éviter le retour des conflits majeurs qu'a connus l'Europe, notamment entre la France et l'Allemagne ; au moins sur ce point-là, les eurosceptiques ne pourront nier que l'objectif a été atteint.

[1] Le mémorandum de Robert Schuman, en mai 1950, commençait par ces mots : « La paix mondiale ne saurait être sauvegardée sans des efforts créateurs à la mesure des dangers qui la menacent ».

La Politique Agricole Commune

La Politique Agricole Commune, née en 1962, a connu de nombreuses crises, et a été plusieurs fois au bord de la rupture entre les partenaires. A chaque fois, un marathon nocturne, de beaucoup plus de 42 kilomètres, est venu à bout des difficultés. Comment pourrait-on penser qu'une telle succession d'épreuves franchies avec succès n'est pas la démonstration d'une part de la solidité de l'Europe, d'autre part de la justification des processus de régulation mis en œuvre, que les agriculteurs français, pourtant peu enclins à faire des concessions, considèrent maintenant comme faisant partie du paysage ? Même monsieur Bové, lointain descendant d'un mariage improbable entre le « poujadisme » et l'écologie, ne remet pas en cause la PAC, et choisit de s'attaquer au mondialisme, sujet devenu plus rentable au moment des élections syndicales.

Entrons un peu plus dans le détail, à propos de la PAC.
L'Union Européenne est devenue la deuxième puissance agricole du monde, excédentaire pour la presque totalité de ses productions alimentaires, l'excédent s'étant encore accru lors de l'élargissement à quinze.
Les échanges alimentaires à l'intérieur de la communauté sont passés, en francs constants, de 17000 millions d'euros en 1975 à 120000 millions en 1998 ; sur la même période, les exportations sont passées de 6000 à 43000 millions d'euros.
La France a particulièrement profité de la PAC, et le solde bénéficiaire de ses échanges intraeuropéens s'est considérablement accru.
Certes, on n'évite pas une surproduction forte, et les coûts de production continuent à s'élever. Les intérêts nationaux restent très présents, mais le contraire serait étonnant, voire inquiétant, tant il est vrai que la PAC n'a avancé qu'à coup de négociations permanentes et rugueuses, qui ont en fait consolidé l'Union Européenne.
A ce propos, et c'est un constat qui s'applique à l'ensemble de la construction européenne, il existe visiblement un « effet de cliquet », qui a fait et fait encore que l'Europe peut, à certains moments, être bloquée, mais qu'elle n'a jamais reculé, au moins sur les sujets majeurs ; à force de « marquer le pas », il est clair que beaucoup de chemin a été fait de beaucoup de pas marqués.

Que serait l'agriculture française sans la PAC ?
Coexistence permanente de surplus et de déficits, productions n'obéissant à aucune rationalité, exportations violemment concurrencées par celles des autres pays européens et, surtout, désertification accélérée de nos campagnes. C'est sans doute ce qui fait réfléchir monsieur Bové, et lui suggère de s'en prendre aux restaurants Mac Donald ou à l'OMC, plutôt qu'aux fonctionnaires de Bruxelles.
Tout ceci vaut bien quelques nuits difficiles de nos ministres successifs de l'agriculture.

La libéralisation des échanges commerciaux et l'élimination des barrières douanières.
Les échanges intra-communautaires représentaient, en 1973, 57% des exportations françaises ; aujourd'hui (1998), ce chiffre est passé à 63%. Ceci signifie que, malgré le courant irrésistible de la mondialisation, l'Union Européenne apporte encore près des deux tiers du commerce extérieur français, et résiste donc très convenablement aux pays à main d'œuvre bon marché, ou autres « dragons asiatiques ».

Pour l'ensemble de l'Union Européenne, le même chiffre est passé de 52% à 63%, ce qui me parait conforter l'idée que les partenaires de l'Union ont tiré avantage encore plus que la France de la libéralisation des échanges commerciaux, vrai gage de solidité pour l'avenir, et argument à opposer aux esprits mal tournés qui pensent que la Communauté profite surtout à la France et à l'Allemagne.

Tout ceci est le résultat d'une succession ininterrompue de réformes, suffisamment progressive pour éviter les traumatismes liés à la disparition des protections nationales à l'intérieur de l'Union. Je ne reprendrai pas mon couplet du respect des dix commandements, mais il faut constater que les fonctionnaires de Bruxelles, à défaut de s'exprimer toujours clairement ou de se mêler de la composition du Maroilles, ont agi en respectant une logique qui, in fine, s'est avérée efficace.

La politique régionale

La politique régionale constitue également un chapitre majeur des réformes mises en œuvre par la Communauté Européenne.

Compenser les déséquilibres économiques entre les régions (de 1 à 4 entre les plus pauvres et les plus riches), installer une véritable solidarité inter-régionale, impulser le développement de grandes régions transnationales, sont les principaux objectifs de l'Union Européenne ; ne pas croire que des mécanismes spontanés permettraient de corriger les disparités économiques et sociales, fut-ce la vision pertinente des responsables de cette politique. Des réformes très nombreuses ont été mises en œuvre, quelquefois avec un grand succès et, par exemple, l'aide aux DOM-TOM français provient presque autant de l'Union Européenne que de la France elle-même.
Là encore, la construction européenne a été bénéfique pour la France, en la poussant dans la voie de la décentralisation régionale, dans une France qui avait hérité du centralisme des mains de Colbert, puis des Jacobins. Malheureusement, les fonds structurels (FEDER) sont répartis par les préfets de régions (déconcentration), et non par les Présidents de Conseils Régionaux (décentralisation).

Politique de la concurrence, aide aux PVD et coopération industrielle

La politique de la concurrence est également un élément très important des pouvoirs de la Commission : on en a vu le côté désagréable dans la fusion refusée entre Schneider et Legrand, mais on en verra ou voit déjà les effets bénéfiques dans la dérégulation de secteurs économiques importants, comme le gaz, l'électricité ou les Postes.

L'aide aux pays en voie de développement est également un chapitre important, parmi les missions de l'Union : très encadrée, l'aide aux ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) se déroule selon des schémas dont la logique n'a rien a envier à ceux pratiqués par la Banque Mondiale ou le FMI. Vision globale, concertation avec les gouvernements, vigilance pour éviter que l'aide ne passe dans des palais de marbre, évaluation des projets, configurent une mécanique qui, si elle est quelquefois défaillante, rend aussi de signalés services. D'ailleurs, l'aide directe française est conduite de plus en plus souvent en concertation étroite avec la Commission.

La coopération industrielle est un chapitre majeur de l'action de la Communauté européenne.
L'effondrement de certains secteurs industriels, comme le textile, la construction navale ou la sidérurgie, appelait des réponses énergiques : réductions concertées de production, fonds d'aide structurels, impulsion des regroupements d'entreprises, aide aux PME, financement de la recherche, grands programmes de coopération scientifique et technologiques, comme l'Agence Spatiale Européenne, le Centre Européen de Recherche Nucléaire, etc.
Tous ces exemples de coopération ont nécessité de très nombreuses réformes, sans lesquelles l'industrie française ne serait sûrement pas en bonne posture. Bien sûr, tout n'est pas rose et, en particulier, la bonne formule pour déjouer les pièges de la mondialisation reste encore largement à trouver. Mais on ne fait pas d'omelette sans casser d'œufs, surtout quand un certain nombre d'œufs ne sont pas très frais ou que beaucoup sont déjà cassés.

En route vers l'euro

Enfin, l'union économique, monétaire et financière.
Les eurosceptiques à la mémoire sélective ne se souviennent peut-être pas des désordres monétaires initiés, en 1973, par la sortie de la lire italienne du serpent monétaire européen, qui pourtant, à l'époque, avait des marges larges, et s'approchait davantage d'un boa que d'une vipère. Pour comble de malchance, cette sortie inopportune fut accompagnée par la dévaluation du dollar. Un an plus tard, le franc français effectuait également une sortie sans gloire du serpent, pour suggérer un « flottement concerté » des monnaies des pays européens. Essayez donc de flotter en concertation dans une mer démontée par les désordres monétaires ! Puis, vint le système monétaire européen, moins fuyant que le serpent, mais qui ne résolut que très partiellement les problèmes monétaires européens et provoqua la création des trop fameux « montants compensatoires monétaires », tout ceci pour aboutir à la crise majeure de 1992 et aux dévaluations en cascade de la lire italienne, de la livre irlandaise, de la peseta espagnole et de l'escudo portugais.
Mais l'idée d'une monnaie unique européenne faisait son chemin, notamment à partir de la création de ce que l'on a appelé « l'Écu

privé », utilisé essentiellement dans les opérations bancaires et financières, pour se protéger des variations des taux de change, par le biais d'une péréquation des valeurs des différentes monnaies. Ensuite, le traité de Maastricht qui a institué l'Institut Monétaire Européen, dans la période transitoire qui a conduit à la création de la Banque Centrale Européenne (1998), et enfin le conseil européen de Madrid qui décida de la création de l'Euro, et lui fixa comme date de naissance pour les opérations bancaires et financières le premier janvier 1999, et le premier janvier 2002, pour le grand public.

Toute cette histoire mouvementée inspire plusieurs leçons, quant à la bonne manière de réformer.

Tout d'abord, il est certain que l'idée de la monnaie unique était présente dans la tête des pères fondateurs, et par la suite dans celle de Jacques Delors. Ensuite, si l'on avait voulu faire avaler la monnaie unique dès le début du processus de la construction européenne, tout le monde aurait crié au fou, d'où l'idée, déjà évoquée dans ce livre, qu'une réforme d'envergure doit parfois être administrée par petites doses successives, dans une sorte de processus de « mithridatisation ». Enfin, que la thérapie de l'échec est une réalité, et que la naissance de la monnaie unique s'est nourrie de ses difficultés et crises successives. Il s'est heureusement trouvé des hommes suffisamment lucides pour en tirer profit.

La partie n'est pas encore gagnée, et de nombreuses difficultés attendent encore les citoyens européens. L'exemple actuel de l'Irlande, faisant chauffer l'économie de son pays avec 5% d'inflation, au mépris des critères de convergence, le montre ; et trois grands pays de la zone euro (Allemagne, France, Italie) ne sont pas exempts de tout reproche quant à leur discipline budgétaire.

Il faudra aussi que la Banque Centrale Européenne trouve le bon équilibre entre l'affirmation de son indépendance, et le choix des bonnes décisions pour l'économie des États membres. Actuellement, dans une période troublée, elle devrait probablement penser un peu plus au deuxième terme de l'alternative et un peu moins au premier, en donnant par exemple un « coup de pouce » à la baisse des taux.

Enfin, il ne faut surtout pas oublier que l'Europe géographique, sinon l'Union Européenne, est aujourd'hui potentiellement la première puissance économique mondiale, et qu'il suffirait d'institutions politiques fortes et reconnues pour la convertir en première puissance mondiale tout court. Mais le chemin est encore très long ; pour une fois, donnons-nous un « remontant d'encouragement » en regardant dans le rétroviseur l'énorme chemin parcouru. J'y reviendrai dans le prochain chapitre.

L'intégration européenne, principal vecteur de réformes pour la France

J'arrête là l'énumération des réformes, proches de la rénovation, voire de la refondation dans le domaine monétaire, car il est temps de constater que le principal vecteur des réformes a été, pour la France, l'intégration européenne.

Un haut fonctionnaire de la Commission me confiait récemment qu'il estimait que près de 80% des lois du domaine économique, dans les pays de l'Union et dans les dix dernières années, était d'origine ou d'inspiration européenne, ce qui avait d'ailleurs fait l'objet de discussions peu amènes entre Margaret Thatcher et Jacques Delors. On peut dire la même chose dans les domaines de l'environnement et de la protection sanitaire, et il est clair que la marge de manœuvre des gouvernements et des Parlements nationaux a diminué et continuera à diminuer.
Plus prosaïquement, les Français savent-ils que c'est une norme européenne qui limite maintenant la teneur en nitrates de l'eau qu'ils boivent ? Savent-ils que c'est largement à l'intégration européenne que l'on doit la généralisation progressive de l'essence sans plomb ? Savent-ils qu'ils peuvent acheter une voiture dans les autres États membres, et que le certificat de conformité délivré par le vendeur vaut dans le pays de destination ? Savent-ils que, s'ils choisissent de « s'expatrier » dans un pays de l'Union et d'y acheter leur voiture, leur permis est, depuis 1996, valable dans leur nouveau pays ?
Connaissent-ils les domaines dans lesquels la Communauté est compétente : l'agriculture, la libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux, la politique des

transports, la concurrence, comme on vient de le voir avec la fusion refusée entre Legrand et Schneider[1], le rapprochement des fiscalités, la politique économique et monétaire, avec l'entrée en scène de la Banque Centrale Européenne qui, comme toute banque centrale normalement constituée, met la distance qu'il faut avec les gouvernements (en souhaitant qu'elle n'aille pas trop loin dans cette voie) ; la politique commerciale commune, et Pascal Lamy n'est heureusement pas un tendre ; la politique sociale, d'éducation et de jeunesse, la politique culturelle, la politique de santé publique, la protection des consommateurs, la politique industrielle, la politique de recherche et l'environnement.

Certes, le niveau d'intégration varie fortement selon les domaines, de la PAC (44% du budget communautaire) et de la BCE, qui présentent un très fort degré d'intégration, à l'éducation, la culture et la santé dans lesquelles l'Union Européenne n'est présente que par des normes minimales à respecter (à condition que les États membres veuillent bien les publier).

Il est vrai que la justice échappe encore largement à l'intégration européenne. Mais, pendant la présidence française de l'Union, un colloque sur les principes communs d'une justice des États de l'Union Européenne a proposé : « De dégager les conditions dans lesquelles l'organisation et la procédure des juridictions judiciaires des États membres s'adaptent au principe du procès équitable et les modalités selon lesquelles le droit de ces États intègre les principes généraux du droit communautaire et quelle est leur portée dans chacun de ces systèmes[2] ». Le sujet « justice » est donc en passe de devenir un sujet européen.
La politique étrangère et de sécurité commune (la PESC) devient aussi une réalité, et il faut féliciter Javier Solana pour son intense activité. Sait-on par exemple que c'est au travers de la PESC qu'est administrée la ville de Mostar, en Bosnie-Herzégovine ?

---

[1] Le refus par la Commission de la fusion entre Schneider et Legrand est un contre-exemple désagréable. En raisonnant État membre par État membre, le Commissaire à la concurrence, Mario Monti, a oublié de raisonner « Europe versus reste du monde ». Je pense et j'espère que, *in fine*, un arrangement convenable sera trouvé, en vertu de « l'effet de cliquet ».

[2] www.courdecassation.fr/

Restent deux points noirs importants : le social, dont je reparlerai, et la défense, domaine dans lequel la France devrait s'impliquer beaucoup plus fortement qu'elle ne le fait[1].

Quand je me tourne donc vers l'Europe comme vecteur possible des réformes en France, je constate que le vent réformateur venu de Bruxelles est déjà passé sur notre pays dans de nombreux domaines.
C'est notamment vrai dans le domaine économique, à l'exception partielle et malheureuse de la fiscalité, domaine dans lequel les Allemands nous donnent une grande leçon de réalisme ; de l'agriculture ; de la politique commerciale ; de l'union monétaire ; de l'environnement, etc. Dans les domaines où la réforme n'est pas passée, on y réfléchit sérieusement. Et ce n'est pas parce que la Communauté s'intéresse aussi au reblochon – et elle a certainement mieux à faire – qu'il faut critiquer tout le reste.

Eliminons en effet tout ce qui précède et la France ressemblerait à une forteresse assiégée par le commerce international, minée de l'intérieur par une sorte de consanguinité économique, incapable de se réformer du fait de ses institutions politiques paralysées par la cohabitation, et enfin socialement isolée car, dans le cas de figure que j'examine, pour en dégoûter à jamais le lecteur, on ne voit pas pourquoi les syndicats français, pas très européens, sortiraient de cet horrible ghetto.
Soyons sûrs par ailleurs que l'Europe, à supposer que les Français ou leurs mandataires l'aient rejetée, se serait faite quand-même, et en aurait terminé avec la forteresse, la convertissant en une sorte d'annexe pour touristes en mal de culture et de bonne chère.

Comme le dit Roger Fauroux dans *Notre État*[2], « L'État français a eu raison, pour ne pas perdre totalement la maîtrise de son destin, de le partager avec d'autres et de transférer à l'Union Européenne des instruments jugés naguère essentiels de sa souveraineté ». Les mots importants sont « pour ne pas perdre totalement la maîtrise de son destin ». Et il est vrai que, même d'un point de vue

---

[1] Lire l'article de Bernard Cassen, dans *Le Monde diplomatique*, de juin 1999, intitulé : « L'introuvable défense européenne ». Dans l'introduction de son article, on peut lire : « Car le choix très majoritaire de ses États membres est précisément de ne pas aspirer collectivement à un statut de puissance » ; j'espère qu'il se trompe, mais en tout cas c'est bien de cette manière qu'il faut poser la question.
[2] Aux Éditions Robert Laffont, Paris, 2000.

strictement utilitaire pour l'avenir de la France, l'intégration européenne a été et sera encore plus un bon choix.

Mais l'intégration européenne est loin d'être une œuvre parfaite

Doit-on pour autant en conclure qu'il suffirait de continuer dans cette voix pour aboutir à une France mettant en œuvre les bonnes réformes, sous l'influence bénéfique de l'Europe ?

Certainement pas : ce serait trop simple, et manifesterait une passivité française évidemment dangereuse, dans la mesure ou elle serait le signe d'une sorte de dissolution de la France dans l'Europe, et justifierait après coup les arguments des souverainistes.

L'intégration européenne est en effet loin d'avoir été et d'être une œuvre parfaite.
Tout d'abord, les nombreuses crises traversées, avec ou sans encombre, montrent qu'aucun des pays concernés n'a raisonné uniquement en fonction des intérêts européens, mais que les intérêts nationaux ont toujours été présents dans les débats. Cela est humain et, d'une certaine manière, on peut penser qu'une intégration sans conflits ressemblerait étrangement à de la soumission. Paradoxalement, on peut dire que l'Europe est forte de ses oppositions passées, de même que la force des relations franco-allemandes est largement le résultat du souvenir des luttes passées.

Ensuite, il est clair que l'Europe doute en permanence d'elle-même : de ses institutions, de sa géométrie (15, 25 ou 27 pays), de la position à adopter en politique étrangère, de l'opportunité ou non de se doter d'une force militaire autre que symbolique, de l'utilité de construire une Europe sociale, et enfin, plus gravement, de sa structure, dans un spectre très large qui va de la simple coopération entre les gouvernements à l'Europe supranationale.

Les nombreuses enquêtes menées dans les différents pays montrent également que *l'affectio societatis* envers l'Europe reste très largement à développer, et que nos voisins, comme d'ailleurs les Français, se sentent largement encore nationaux de leurs pays. Ces sentiments se manifestent par exemple dans les réactions allemandes de défense du mark, ou dans la bêtise des tabloïds

anglais, qualifiant systématiquement les Français de « frogs » (grenouilles), ce que nous leur rendons en les affublant du surnom de « rosbifs ».

Les institutions européennes sont encore très imparfaites : pas de réel pouvoir de décision en politique étrangère, blocage possible des réformes par un seul pays jusqu'à l'apparition récente de la majorité qualifiée, durée beaucoup trop courte de chaque présidence tournante, difficulté pour quelques pays d'avancer sur des sujets spécifiques, et surtout, comme corollaire, constatation du fait que, actuellement encore, l'Europe avance au pas du pays le plus lent.

Heureusement, l'Europe économique avance plus vite que l'Europe politique. C'est bien connu, les marchés n'ont pas de frontières, et les fusions de grandes entreprises européennes se font à une bonne allure : Aventis, EADS, la sidérurgie avec Newco, etc. Mais on pourrait aller beaucoup plus vite, par le biais d'encouragements financiers au rapprochement d'entreprises, soit sous forme de fusion, soit sous forme de partenariats spécifiques de certains produits ou marchés, solutions souvent plus efficaces que les fusions proprement dites, et en tout cas plus faciles à mettre en œuvre. J'ai déjà dit qu'il n'y avait pas de honte à commencer par le plus facile. Si déjà les entreprises de l'Union Européenne s'engageaient à respecter strictement la préférence communautaire et à renforcer ainsi le commerce intraeuropéen, un grand pas serait franchi.

Le « trou noir » de l'Europe sociale

L'Europe sociale est malheureusement un vaste trou noir.
La France a bien essayé, lors d'un conseil extraordinaire tenu à Luxembourg en novembre 1997, de lancer l'idée que l'Europe ne peut être uniquement celle des politiques et des entreprises, mais qu'elle devrait être aussi celle des travailleurs. Mais l'appellation même de « conseil extraordinaire » montre que le social n'est pas au menu ordinaire de l'intégration européenne, et que les pays membres, sauf la France, ont découvert à cette occasion qu'il y avait là matière à réflexion. Le caractère presque symbolique des syndicats européens, comme l'UNICE (Union des Confédérations de l'Industrie et des Employeurs d'Europe), ou le CEEP (Centre

Européen de l'Entreprise Publique) ou la CES (Confédération des Syndicats Européens) confirme qu'il y a là un grand chantier qu'il ne faudrait pas oublier, sous peine de réveil douloureux et de crises sociales conduites par des organisations non représentatives, ne poursuivant pas forcément des objectifs de défense des travailleurs. Il ne s'agit pas d'encadrer des revendications plus ou moins légitimes, mais de mettre à la table des négociations des syndicats européens forts, et de ce fait capables d'initiatives en matière de réformes. De plus les entreprises devenant de plus, en plus européennes, il est logique et souhaitable que les syndicats le deviennent également.

Heureusement, il existe une culture européenne, dont le meilleur exemple est donné par le cinéma qui, en général, ne se satisfait pas des recettes venues d'Hollywood, et cherche à produire des films de qualité qui ne fassent pas trop appel à l'hémoglobine. Mais le danger d'une « américanisation » existe, et ce devrait être le rôle des gouvernements et de l'Union Européenne de protéger les cultures du vieux continent. Encore un vaste chantier.

Quelques conclusions

Que conclure de cette revue rapide de l'impact de la construction européenne sur les réformes en France, et des méthodes mises en œuvre ?

En premier lieu, que l'intégration européenne a été, et est encore, une des principales sources de réformes économiques, voire de rénovation ou de refondation, pour la France. Autrement dit, on peut espérer de l'Europe future qu'elle continuera à nous apporter l'air frais du changement, dont notre pays a tant besoin.

En second lieu, et en contrepoint de ce qui précède, que les réformes françaises issues de la construction européenne n'ont concerné que le domaine économique, et encore pas en totalité, le chantier de la fiscalité étant précisément « en chantier ». Dans les autres domaines de la société (politique, social, justice, éducation, logement, etc.), l'impact de l'intégration européenne sur nos lois est encore faible, et il faudra de grandes avancées de l'Europe politique pour que cet impact se produise et soit positif pour notre pays.

Par conséquent, il est clair que l'Europe dans sa forme actuelle, géant économique mais nain politique, n'est pas encore le vecteur de réformes qu'elle pourrait être pour la France.

Néanmoins, ne jetons pas le bébé avec l'eau du bain. Essayons plutôt de prendre en compte la capacité de l'intégration européenne, malgré ses limites, de faire en sorte que la France se réforme plus vite. Essayons aussi de ne pas subir les réformes venues de l'Union Européenne, mais de les accompagner, voire de les précéder. Mais, en même temps, demandons-nous quelle Europe politique économique et sociale serait la plus capable d'impulser encore plus fortement l'esprit de réforme dont nous avons besoin.

Ce sera l'objet du dernier chapitre de ce livre.

XXX
ET QUELLE EUROPE ?

Le train des réformes venues de l'intégration européenne s'arrêtera-t-il en France ?

Le chapitre précédent nous a permis de constater que, dans le domaine économique, l'intégration européenne avait été et est toujours un vecteur majeur d'apport de réformes pour la France. Le train à grande vitesse des réformes économiques Bruxelles – Paris ne s'arrêtera plus, sauf sans doute pour une halte délicate à la station « fiscalité ».

En revanche, il est clair que le train des réformes politiques et sociales n'est pas encore parti de Bruxelles, et que personne ne sait encore comment il sera formé. Les responsables de la gare de départ n'ont pas eux-mêmes une idée claire des différents wagons politiques et sociaux à accrocher au train, ce qui les empêche d'en déterminer la bonne composition à destination de Paris.
Dit autrement, les incertitudes sur l'Europe politique et sur l'Europe sociale sont encore tellement fortes que l'on n'aperçoit pas encore comment l'Union Européenne pourra être un vecteur de réformes pour la France : cela s'applique bien sûr aux institutions politiques, à la relation sociale et aux syndicats, mais aussi à la justice, à l'Éducation Nationale, à la recherche, bref à tous les domaines de réforme qui ne sont pas strictement du ressort de l'économie, du monétaire, de l'agriculture ou de l'environnement.

Ce doute permanent de l'Union Européenne sur la nature de ses institutions et le poids des compétences politiques qu'il faudrait transférer des pays membres vers les structures de l'Union est évidemment regrettable ; mais il présente un modeste avantage

du point de vue de ce livre, qui est de laisser ouverte la réflexion sur la nature des institutions européennes les plus aptes à forcer le verrou des réformes en France.
Le constat de ce qui s'est passé et se passe tous les jours dans le domaine économique, à savoir la puissance de l'Union comme catalyseur des réformes en France, légitime tout à fait les questions « Quelles institutions et quelle Europe sociale ? ».

Quelles institutions ?

Pendant longtemps, l'Union Européenne a hésité entre trois modèles différents, comme l'explique très bien le rapport Quermonne[1].

Tout d'abord, la première idée qui apparut, et qui n'était pas celle des pères fondateurs, fut celle d'une structure de coopération intergouvernementale, une sorte de boîte à idées où l'on s'échangerait des thèmes de coopération, concernant tout ou partie de l'Union, et où l'on envisagerait, avec une prudence de Sioux, de les mettre en œuvre, sans même qu'une esquisse de ciment européen soit nécessaire pour la faire tenir debout.

Cette idée fit long feu, car il est apparu rapidement qu'elle n'apportait aucune novation à la construction européenne, et qu'elle constituait même un substantiel retour en arrière, incapable notamment de garantir que les conflits entre pays européens ne se reproduiraient pas. Cette idée était en fait guidée par la méfiance persistante entre les pays membres. Les souverainistes sont cependant, encore maintenant, les tenants de cette vision de l'intégration européenne.

A l'opposé, la vision d'une Union Européenne supranationale, visant à opérer à un niveau supérieur à celui des États et, à terme, à les fusionner, a été, pendant longtemps, le discours de nombre d'hommes politiques européens, qui y voyaient la seule manière de faire de l'Europe autre chose que ce « cap d'Asie » dont parlait Paul Valéry. Il est certain que, jusqu'aux graves crises monétaires

---

[1] *L'Union Européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, rapport du groupe présidé par Jean-Louis Quermonne, à La Documentation française, Paris, 1999.

et institutionnelles qu'a connu l'Union entre les années 1975 et 1992, cette conception était assez générale, les Français et bien entendu les Anglais étant les plus réticents.
Et d'ailleurs, un des prédécesseurs de l'Union Européenne, la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, était une institution supranationale, dans laquelle le pouvoir était concentré dans une structure indépendante des États membres. Cette vision supranationale était issue d'une méfiance forte entre les différents pays européens, dont le raisonnement, sommaire, était : tant qu'ils seront prisonniers de cette Europe supranationale, ils ne nous feront pas d'ombre. Cette méfiance, ce procès d'intention, venait d'ailleurs, logiquement, des petits pays. Il est clair que le modèle supranational ne correspond plus à la vision des États membres, le poids des intérêts nationaux restant très fort, et le concept d'intérêt général européen très flou, a fortiori dans une Europe de trente membres.

Comme souvent, c'est un modèle intermédiaire qui a actuellement le vent en poupe : le modèle fédéraliste, mélange de beaucoup de réalisme et d'un peu d'illusion.

Fédération d'États-Nations : des mots ou une réalité accessible ?

Dans son état actuel, le modèle fédéraliste est bien résumé par un discours de Joschka Fischer, ministre allemand des Affaires Étrangères, auquel la France a trop tardé à répondre : un président stable (ne changeant pas tous les six mois), élu au suffrage universel ; un Parlement élu, composé de deux assemblées, l'une représentant les peuples, l'autre garante des droits des États, une Cour Constitutionnelle, chargée de veiller sur une constitution européenne, qu'il faudra bien voter un jour.

L'Union Européenne serait alors formée d'une fédération « d'États-Nations », dans laquelle les pays membres délégueraient certaines compétences à une instance supérieure, et appliqueraient le principe de subsidiarité, selon lequel tout problème qui ne met pas en jeu pas les compétences fédérales est traité au niveau local.

Cette forme d'organisation présenterait de nombreux avantages, à la fois sur le modèle de coopération intergouvernementale et sur le modèle supranational : tout d'abord, et par rapport au premier, elle autorise l'Union Européenne à se présenter à l'extérieur

comme une grande puissance parlant d'une seule voix dans le domaine des compétences fédérales. Le fait, pour les Etats-Unis, d'être organisés en fédération ne les affaiblit pas, que je sache. Par rapport au modèle supranational, elle autorise certains pays membres à faire, dans des domaines délimités, des choix différents de la Fédération, comme c'est le cas de l'Angleterre dans plusieurs domaines, dont le domaine monétaire : fallait-il exclure l'Angleterre de l'Union Européenne sous le prétexte qu'elle avait fait le choix de ne pas adhérer à l'euro ? Sûrement pas, car on ne peut exclure que les Anglais changent d'avis, la thérapie de l'échec pouvant agir, s'il leur apparaît qu'ils se sont trompés.
Le modèle fédéral permet également à certains pays de se grouper autour du traitement de certains problèmes spécifiques, sans pour autant avoir besoin de l'aval des autres pays. En d'autres termes, on fait ainsi en sorte que l'Europe avance au pas des pays les plus rapides, et ne soit pas freinée par le moins concerné.

Mais il faut se méfier des mots, et le mot fédération est un mot piège : « groupement organique » dans le Petit Larousse, il est porteur d'une indiscutable connotation positive de bon voisinage, mais n'inspire pas le respect que l'on devrait à une institution représentant 360 millions d'habitants. D'ailleurs, quel état fédéral fait figurer la mention « Fédération » ou ses dérivés dans son intitulé officiel ? A ma connaissance, ils sont très peu nombreux : la Fédération de Russie, qui est tout sauf une fédération, la République Fédérale d'Allemagne, la Fédération de Yougoslavie, la République Fédérative du Brésil, et la Confédération Helvétique[1].

Donc, le mot « Fédération » n'apporte aucun miracle institutionnel : il s'agit en effet de trouver le compromis opérationnel entre une forte délégation de compétences à la structure dite fédérale, et une « subsidiarité » suffisante pour permettre aux citoyens de ne pas se sentir dépossédés. Dans le premier cas, la « Fédération » deviendrait plus forte de ce fait vis-à-vis de l'extérieur, mais disposerait d'une moindre flexibilité d'action au niveau de chacun des États. Dans le deuxième cas, d'une délégation limitée, et donc d'une fédération moins forte, la

[1] La définition du mot « Confédération » par le Petit Larousse est forte : « Association d'États souverains qui ont délégué certaines compétences à des organes communs » ; c'est bien ce qui se passe en Suisse. Quand l'Union Européenne deviendra une Confédération, on aura fait un grand pas.

flexibilité serait certaine, mais l'insuffisance de pouvoir central risquerait d'en rendre l'utilisation très aléatoire ; on aurait alors perdu à la fois la puissance extérieure et le poids à l'intérieur de la Communauté.

Le bon compromis n'a pas été encore trouvé, et de nombreux traités et marathons seront encore nécessaire.

De ce point de vue, il faut déplorer que le traité de Nice ne constitue qu'une toute petite avancée. Ce n'est pas pour cette raison qu'il faut se livrer à des calculs d'apothicaire, sous prétexte que nous perdons un Commissaire ou que la pondération des voix de l'Union fait passer la France de 11,4% des voix dans une Europe à quinze à 8,4% dans une Europe à vingt-sept.
Si l'Europe commence à se compter de cette manière, elle est mal partie.

Faut-il dire que la construction européenne ne peut se passer d'un peu de générosité ?

La vraie déception venue du traité de Nice est l'absence d'une vision à long terme, et le manque complet de propositions visant à mettre en perspective une Europe qui devrait conjuguer force d'une fédération unie et flexibilité des processus de décision.

Trouver le bon compromis entre flexibilité, géométrie variable et puissance

Revenons à notre sujet : quelles sont les institutions politiques européennes qui conduiront plus aisément la France sur le chemin des réformes, et quel en est le bon compromis entre flexibilité, Europe à deux ou trois vitesses et puissance de l'Union Européenne, pour lui permettre de transformer son poids économique en véritable puissance politique ?

Tout d'abord flexibilité de l'Union Européenne : il est essentiel de garantir l'indépendance de ses composantes. L'Union Européenne n'a pas vocation à gérer des entreprises, ni à être l'arbitre entre les patrons et les salariés. Les syndicats doivent avoir comme priorité absolue de défendre leurs adhérents, sans y faire interférer des positions politiques partisanes. La Justice doit être indépendante, sans pour autant s'ériger en « République des juges ». La

solidarité européenne doit jouer à plein, mais la responsabilité des bénéficiaires de cette solidarité doit aussi jouer à plein quant à l'utilisation de ses bénéfices. Bref, assurons-nous que les différentes composantes de nos sociétés sont suffisamment indépendantes les unes des autres pour que les réformes nécessaires puissent être mises en place sans avoir à faire de révolution toujours aléatoire.

Facile à dire, mais compliqué à faire, surtout si l'on ne dispose pas d'un poids politique interne reconnu et capable de mettre en œuvre de telles orientations, comme par exemple inciter l'État français à se mêler moins de gestion d'entreprise et plus de fonctionnement de la Justice, de l'Éducation Nationale, de sécurité, etc.

Ensuite, géométrie variable pour tenir compte de la diversité croissante de la Communauté.
C'est une question difficile car, dans l'Europe à vingt-sept ou à trente, il faudra sans cesse faire le grand écart entre des pays aux problématiques très différentes. J'ai dit que l'écart de richesse entre les régions d'Europe, dans la configuration actuelle est de un à quatre ; dans l'Europe élargie, cet écart passera de un à dix. Même dans une géométrie variable du traitement des problèmes, il sera très compliqué d'associer, par exemple, la Bulgarie et l'Allemagne autour de la question de mettre des garde-fous de sécurité à l'explosion des nouvelles technologies.
Il sera donc nécessaire, quand certains pays auront décidé de s'associer pour avancer plus vite sur tel ou tel sujet, de leur en laisser la liberté, et de ne pas les freiner en ajoutant à la réflexion un pays objectivement peu concerné par le sujet. Bien entendu, les États-Unis d'Europe ne devront pas non plus être une façade, derrière laquelle on trouverait une multitude de « sous-fédérations » agissant dans le désordre. Les projets réunissant quelques pays devraient être partie intégrante des travaux de l'Union et, à ce titre, faire l'objet de communications détaillées, par exemple lors des sommets européens, voire de vote. Il faut en effet éviter qu'une trop grande liberté d'association limitée de quelques pays évolue progressivement vers une Europe à deux vitesses, celle des riches et celle des pauvres.

Là encore, facile à dire, mais difficile à faire, s'il n'existe nulle part une autorité suffisamment reconnue pour organiser cette géo-

métrie variable, pour éviter qu'elle ne débouche sur la division larvée de l'Europe, pour organiser le transfert des expériences acquises par les pays membres qui avancent à grande vitesse vers ceux moins favorisés ou plus récents dans l'Union, en un mot pour diriger une armée aux spécialités et capacités très diverses. La conclusion de cette recherche des bonnes institutions politiques pour l'Europe me semble aller d'elle-même : la complexité extrême de la construction européenne, la multitude de compromis à trouver et la fermeté impérative quant aux principes, associée à une grande souplesse de mise en œuvre, requièrent des institutions politiques communautaires très fortes, c'est-à-dire un transfert très dense de compétences politiques des pays membres vers les structures communautaires centrales.

Dans *Notre contrat pour l'alternance*[1], Michel Barnier propose « d'élire le président de la Commission Européenne au suffrage direct des citoyens » : cela me paraît aller dans le sens d'une Europe plus puissante.

Or, il se trouve, et ce n'est pas un hasard, que cette Europe politiquement puissante et cependant flexible, que je souhaite, est précisément celle qui apportera à la France le vent frais de la réforme, et ce pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, la puissance et la flexibilité de l'Union Européenne, telles que je les souhaite, sont des facteurs éminemment favorables à la recevabilité des réformes dans notre pays. La puissance pour faire passer les réformes, la flexibilité, notamment quant au choix du processus, pour s'adapter à un pays comme la France, naturellement rétif au changement et aux réformes.

Ensuite, la puissance même des autorités européennes, déléguée par quinze, voire trente États, sera une force pour convaincre les institutions nationales françaises de réformer, force accrue par les nombreux exemples qui ne manqueront pas de surgir des autres pays.

Enfin, on peut espérer (c'est déjà en partie le cas) que les fonctionnaires de Bruxelles, rompus à des négociations difficiles considèrent et considéreront la conduite du changement comme une discipline majeure. Il est clair en tout cas que le contexte des réformes qu'ils ont eu à proposer ou à conduire les y a mieux préparés que les hauts fonctionnaires français.

---

[1] Chez Plon, Paris, 2001.

Bien entendu, il s'agit là de conditions nécessaires pour que le bon vent de la réforme souffle depuis l'Union Européenne ; mais ces conditions ne sont pas suffisantes. En particulier, il faut que les règles de la conduite des réformes que j'ai énoncées sous la forme des dix commandements soient également respectées par les réformateurs des États-Unis d'Europe. Il faut aussi, et c'est sans doute la condition la plus difficile à remplir, que la « taille du mandat » des réformateurs soit suffisamment large pour ouvrir les « macrofenêtres de réforme » ; en d'autres termes, il faut que la légitimité d'une Union Européenne puissante soit suffisamment reconnue en France. J'espère que, de même qu'il s'est manifesté dans le domaine économique, « l'effet de cliquet » se manifestera dans les domaines politiques et sociaux, et que l'adhésion à une Europe géante économiquement et devenue politiquement forte continuera à croître dans notre pays et ne régressera plus jamais.

A ce sujet, peut-on suggérer à la gauche française[1] de se montrer un peu plus européenne et un peu moins hexagonale, ne serait ce qu'en constatant chez nos voisins qu'il y a diverses manières de faire du socialisme, et que les plus radicales ne sont pas forcément les meilleures ?

Comment améliorer la performance de l'économie française en s'appuyant sur l'Union Européenne ?

Ou, autrement dit, quelles sont les principales caractéristiques des économies des pays de l'Union Européenne qui peuvent convertir les acteurs français de l'économie à l'esprit de réforme ?
Nous sommes là dans le domaine du « privé », même si l'État joue un rôle important dans l'économie de certains pays membres, comme par exemple en France. L'État donne un cadre, souvent contraignant, à l'économie des entreprises, notamment par la fiscalité, mais l'essentiel des réformes provient de la demande des dirigeants d'entreprises et des syndicats.

---

[1] La rumeur publique dit que Lionel Jospin n'est pas très européen, même si ses récentes prises de position peuvent faire penser le contraire. Plus généralement, la gauche française n'admet l'intégration européenne que dans sa composante sociale, idée certes louable, mais qui fait fi de l'impossibilité, à terme, de la faire sans faire en même temps une Europe économique et surtout politique.

Tout d'abord, il faut espérer que la force de l'exemple fera son œuvre.
Il est probable que, plus le poids de l'État dans une économie nationale est fort, plus les acteurs publics et surtout privés rencontrent des difficultés pour réformer : réglementations contraignantes, monopoles qui bloquent l'évolution des pratiques commerciales ou l'innovation dans les produits, prélèvements obligatoires qui détournent du domaine concurrentiel des masses financières considérables, capacités réduites de manœuvre des entreprises dans le domaine international, etc. Ajoutons que, en France, l'État a largement administré la preuve de son incapacité à manager convenablement des entreprises.
Tout ceci plaide pour une intervention limitée de l'État dans l'économie. Il ne s'agit pas de promouvoir le libéralisme sauvage, mais bien de trouver le compromis opérationnel entre une économie et des entreprises complètement libres de réformer à leur guise, et une économie planifiée à l'excès.
C'est là que la force de l'exemple intervient : à l'exception de la Suède, la France est le pays dans lequel l'intervention de l'État est la plus lourde ; on peut donc espérer que l'exemple des autres pays de l'Union Européenne finira par inspirer nos gouvernants, en leur montrant que le « tout État » n'est pas la baguette magique qui garantit une économie nationale efficace.

Le « levier client européen »

Dans le chapitre XIV de ce livre, j'ai tenté de montrer que le principal levier des réformes, c'était le client, tenant et aboutissant de toutes choses dans l'entreprise.
Encore faut-il donner de la force à ce levier.
Qu'il s'agisse de produits de grande consommation ou d'équipements incorporant des technologies avancées, le client n'est pas très protégé des abus de ses fournisseurs. Les organisations de consommateurs n'existent en France que par quelques spots télévisés, toujours bien convenables, et par quelques mensuels, encore plus policés. Aux États-Unis, les organisations de consommateurs sont de véritables puissances de « lobbying », craintes par les entreprises, par exemple par Philip Morris, ce qui, à ma connaissance, n'empêche pas l'économie américaine d'être très florissante : favorisons donc leur montée en puissance dans notre pays, l'économie nationale n'y trouvera que

des avantages.
N'oublions pas non plus de donner aux entreprises la force dont elles ont besoin pour se retourner contre des fournisseurs abusifs : l'exemple actuel, qui serait seulement comique s'il n'était pas à la charge du contribuable, de l'hélice du porte-avions Charles de Gaulle, montrera si l'État, en l'occurrence le ministère de la Défense, est capable de « mettre à genoux » un fournisseur aussi peu conscient de ses responsabilités.
Est-il totalement stupide de considérer que l'État puisse se limiter à jouer un rôle d'aide aux réformes de l'économie, au lieu de se mêler de gérer des entreprises ?
Dans certains domaines, dans lesquels les intérêts de l'État et ceux des entreprises convergent, il le fait déjà, comme par exemple dans le domaine de l'aménagement du territoire, en favorisant les délocalisations industrielles ou administratives ou en attirant Toyota à Valenciennes, ou en agissant intelligemment pour créer la première entreprise mondiale de sidérurgie.

Ne peut-on aller plus loin ?

Quand une entreprise réorganise sa structure pour faire face à l'évolution des marchés, et même s'il s'agit d'une entreprise totalement privée, elle est partie prenante d'une plus grande efficacité de l'économie nationale. Ne peut-on concevoir que des aides spécifiques soient mises en place, par exemple sous la forme de prêts participatifs liés aux gains de productivité, ou d'aides à la reconversion de personnels qui auraient perdu leur emploi, ou mieux de « early warning » sur les évolutions constatées hors de nos frontières, et en particulier aux États-Unis ou chez les « dragons asiatiques » ? La France dispose d'un réseau important (et très compliqué, donc relativement inefficace) de services commerciaux dans ses ambassades, de délégations de la DREE, du Trésor Public, de chambres de commerce, etc., et il est fait pour cela, même s'il a quelquefois la mauvaise habitude de donner des leçons de préséance sur l'art et la manière de solliciter l'aide d'un attaché commercial.
On va me rétorquer que ces aides existent et sont mises en œuvre, mais la lourdeur des procédures et les conditions souvent irréalistes mises par les autorités freinent considérablement de telles opérations ; là encore, le maître mot, c'est flexibilité, mère des réformes.

En fait, tout se résume à la promotion insistante, au sein des économies nationales en général et de l'économie française en particulier, de l'esprit de réforme, que le changement de l'environnement rend impératif. Expliquer aux entrepreneurs que s'ils ne réforment pas leurs entreprises de manière presque permanente, un œil sur les marchés, un autre œil sur la concurrence, un troisième œil sur l'État et ses soubresauts d'autoritarisme, ils deviendront des fétus de paille, ballottés par des évolutions qu'ils n'auront pas su anticiper, et finiront par disparaître. Qu'on le veuille ou non, le dynamisme réformateur des entreprises a été, et sera encore plus, par contagion, un vecteur essentiel de réforme pour l'État.

Comment remplir le trou noir de l'Europe sociale, et en tirer profit pour la France ?

Il est surprenant de constater que, parmi les composantes du modèle européen, politique, économique, sociale et culturelle, c'est l'Europe sociale qui occupe le wagon de queue, voire le fourgon, depuis les déclarations enflammées de certains Conseils Européens, jusqu'à la « charte communautaire des droits sociaux fondamentaux » (en 1989 !).

La première avancée sérieuse a été le traité de Maastricht, décidant que cinq sujets feraient l'objet de votes à la majorité qualifiée : l'amélioration du milieu de travail, les conditions de travail, l'information et la consultation des salariés, l'égalité entre hommes et femmes, et l'intégration des personnes exclues du marché du travail. De plus, il a été proclamé que les organisations représentatives d'employeurs et de salariés seraient associées à l'élaboration des directives communautaires ; puis, chacun est retourné à des sujets plus sérieux.
Il a fallu ensuite que, par deux fois, la France « réveille le mort », une première fois par une conférence intergouvernementale à Turin en 1996, une deuxième fois à Luxembourg, plus spécifiquement sur l'emploi.
Et pourtant aucun doute que la composante sociale faisait partie intégrante du traité de Rome.

Premier enseignement de cette histoire qui a traîné en longueur : le rôle des organisations syndicales, qui seront en principe parties

prenantes des décisions à caractère social de l'Union Européenne, est enfin reconnu.
Mais un « hic » spécifiquement français apparaît alors : le taux de syndicalisation en France est le plus faible de tous les pays qui forment l'Union Européenne : 9% des actifs, contre 29% en Allemagne, et jusqu'à 91% en Suède. Les syndicats français seront-ils crédibles lorsqu'on leur demandera de participer à telle ou telle négociation communautaire ? Difficile de répondre ; là encore, espérons que la force de l'exemple fera comprendre à nos syndicats ou est leur vraie mission.

Deuxième enseignement : à ma connaissance, le développement de syndicats européens ne fait pas partie des priorités de l'Union Européenne. Les embryons actuels, que j'ai déjà évoqués, l'UNICE, la CES et la CEEP, constituent tout au plus des ersatz décaféinés de ce que devraient être de véritables syndicats européens. Et pourtant, quelle que soit la forme définitive vers laquelle évoluera l'Union, il sera nécessaire que, face à des dirigeants d'entreprises très souvent réellement européennes, les salariés deviennent aussi européens.

Troisième enseignement : la construction européenne obéit surtout à des considérations économiques, et n'aborde les questions sociales que quand il n'est plus possible de faire autrement, sous peine de passer pour des capitalistes obtus, considérant les masses laborieuses comme de la « chair à canon » ou autres articles qui nécessitent du travail ; d'où l'urgence de syndicats représentatifs, puissants et européens.

Ces trois points devraient constituer autant de raisons d'espoir pour le syndicalisme en France et, là comme dans beaucoup de domaines, l'exemple européen nous sera très utile comme catalyseur des réformes sociales dont nous avons tant besoin.

Quelle Europe ?

Je rappelle la question posée dans ce chapitre : quelle est l'Europe qui, par « retour d'influence », fera en sorte que la France devienne une terre d'accueil des réformes ? Question subsidiaire : quel est le bon processus pour favoriser ce retour d'influence ?

Tout d'abord, des institutions politiques flexibles, mettant en œuvre l'idée d'une géométrie variable quand quelques pays décident d'avancer plus vite sur tel ou tel sujet, c'est-à-dire une Europe qui ne soit pas freinée par le pays qui a le plus de mal à suivre, sans pour autant le laisser en route.
Mais surtout, des institutions politiques puissantes, dont le mandat leur permette de conduire des réformes ambitieuses, notamment dans les domaines situés hors de l'économie, tels que la justice, l'éducation, le logement, la santé, et pourquoi pas, la police et la sécurité, et de les mettre en œuvre avec les chances les meilleures de réussite.

Ensuite, une économie européenne flexible, capable de s'adapter rapidement aux changement de toute nature, et dans laquelle les États et l'Union ne feront que ce qu'ils savent faire, c'est-à-dire sûrement pas gérer des entreprises. Une économie dans laquelle on organisera les entreprises autour du client, au lieu de vouloir d'abord organiser le client afin de le rendre digne de recevoir les produits et services de l'entreprise.

Enfin, une véritable Europe sociale, dans laquelle le dialogue social s'exercera dans le respect mutuel de syndicats patronaux à l'écoute de leurs salariés et des syndicats de salariés représentatifs et européens.
Est-il réaliste d'espérer que cette Europe se fasse ?

Encore une fois, regardons le chemin entre le traité de Rome et celui de Nice, pour constater qu'il est considérable, et très largement irréversible, du fait du très bénéfique « effet de cliquet ».

Cependant, on peut se poser la question de savoir si la France, dans ce parcours, se trouvait dans la locomotive ou dans le fourgon de queue : il est clair que, sur de nombreux points, notre pays a été un vrai moteur de l'Europe. Mais, paradoxalement, sur les points mentionnés plus haut, le rôle de la France n'a pas été très important : pas très chaude pour des institutions politiques européennes réellement puissantes, parce que trop accrochée à l'idée du moteur franco-allemand, pas décidée à abandonner le rôle de l'État dans son économie, et n'ayant jamais fait de réels efforts pour que ses syndicats deviennent plus représentatifs.

Dans le chemin qui permettra à la France de devenir une vraie terre d'accueil des réformes, il faut en fait considérer que l'Europe dont j'ai esquissé les caractéristiques, et à laquelle je donne de bonnes chances de se faire, constitue une vraie chance pour la France, par la valeur d'exemple de certains pays européens, et par l'évolution qui se dessine vers une Europe politiquement forte, même si cela n'est possible, au niveau du vocabulaire, qu'en l'appelant « Fédération » : espérons que ces exemples soient contagieux.

Quel est le bon processus ?

En d'autres termes, comment faire en sorte que la France, dans sa marche vers l'intégration européenne, élimine progressivement les obstacles qui font qu'il lui est difficile de se réformer, et intègre dans ses pratiques les facteurs qui font que les réformes sont plus faciles dans d'autres pays européens ?
Cette remarque vaut également pour tous les autres pays de l'Union Européenne car, en matière de capacité à réformer, tout n'est pas beau chez nos voisins et laid chez nous.

Le premier problème est celui de la vitesse du changement ; pour l'illustrer, prenons une comparaison mathématique.
Soit un maître, l'Union Européenne, qui se déplace à vitesse constante sur la ligne droite qui matérialise la construction européenne. Le maître a un chien, ou plusieurs, qui représentent les différents pays membres. Chaque chien court, à vitesse constante, vers son maître, sur une trajectoire qui représente sa marche vers l'intégration européenne. La courbe décrite par le ou les chiens s'appelle une « tractrice », ou encore, de manière plus imagée une « courbe du chien ».
Si les vitesses du maître et des chiens sont égales, ces derniers ne rejoindront jamais leur maître ; ils décriront donc une courbe, qui se rapprochera de la droite parcourue par le maître, mais ne sera jamais une droite.
Si l'on veut que les chiens rejoignent leur maître, il faudra donc, soit que le maître ralentisse son allure, soit que les chiens accélèrent la leur. Or, les chiens sont de plus en plus nombreux et, bien entendu, comme ils appartiennent à des races qui ne sont pas toutes aussi véloces, certains ne pourront pas rejoindre le maître, alors que d'autres y arriveront. Quant à la solution consistant à

demander au maître de ralentir, elle n'est pas satisfaisante, car maintenir la vitesse du progrès est déjà une tâche ardue.

Supposons maintenant que le maître se multiplie en autant de maîtres que de composantes de son modèle : il y aurait le chien politique, le chien économique et le chien social. Du fait de la difficulté différente des chemins, il est logique de penser que les trois maîtres avanceront à des vitesses différentes, et que les chiens, que nous créditerons de l'intention de rejoindre rapidement le maître le plus proche, adapteront leur vitesse en conséquence.

Cette démonstration par l'exemple a pour but de montrer que la géométrie variable de l'Europe est la seule solution raisonnable à l'extrême diversité des problèmes à résoudre par le maître européen, et à la grande hétérogénéité des difficultés des pays membres dans leur volonté d'utiliser l'intégration européenne comme catalyseur des réformes dans leur pays.

Le deuxième problème est celui de la méthode du changement. J'ai suffisamment insisté sur ce point pour ne pas y revenir, ni proposer de nouveau les dix commandements du parfait réformateur ; qu'il me soit permis néanmoins de suggérer, comme je l'ai déjà fait pour la France, la création, au sein de la Commission, d'un poste de « Commissaire aux processus de réforme », qui pourrait éventuellement être fusionné avec celui de Commissaire aux institutions, actuellement occupé par Michel Barnier. Ce Commissariat pourrait ainsi disposer de pouvoirs qui lui permettraient de vérifier que les réformes sont conduites en respectant quelques principes simples, que j'ai déjà énoncés.

Le troisième problème est celui posé par l'art et la manière de favoriser la diffusion des bonnes pratiques entre les pays membres, c'est-à-dire de pratiquer « la valeur de l'exemple ». C'est un sujet difficile car, même à l'intérieur de l'Europe, le syndrome du « not invented here » exerce ses ravages.

Si l'on prend par exemple le cas du rôle de l'État dans l'économie, faire en sorte que la France accepte de reconnaître que l'État n'a pas pour vocation de diriger des entreprises est une tâche considérable ; mais l'ouverture des frontières et la concurrence de plus en plus forte à l'intérieur de l'Europe finiront peut-être par convaincre les gouvernements français que la solution en vigueur dans notre pays n'est pas la meilleure, et qu'il serait peut-être bon

d'abandonner un peu d'idéologie en échange de plus d'efficacité, ou, comme l'on dit, de « mieux d'État » contre « plus d'État ».

Enfin, il faudra se souvenir de ce que la réforme est plus facile quand le politique n'envahit pas l'économie, quand les syndicats n'ont d'autre souci que de défendre leurs adhérents ou quand l'État n'assiège pas l'espace contractuel de la négociation sociale. L'Union Européenne est, par construction, un système dont les principales composantes – politique, économique, sociale et culturelle – sont largement indépendantes, comme en témoigne la répartition des tâches entre les différents Commissaires.
Ce n'est pas le cas en France : il faut donc s'efforcer, si l'on veut que notre pays change, de défaire cet enchevêtrement. Moins d'État dans l'économie, moins d'interventions publiques dans les négociations entre patrons et salariés, moins de liens entre syndicats et partis politiques, moins de cogestion entre syndicats et entreprises (SNES et Education Nationale, dockers et port de Marseille, fonctionnaires de Bercy et FO, etc.), plus de sens de l'intérêt général chez nos élus, et moins de préoccupations électoralistes, etc.

Mais au fait, dans un système fédéral, qui est à la mode actuellement, quelle est la nature des relations entre les fédérés ? Les fédérés mettent en commun des finalités et des moyens, au service d'une cause, dans le sujet qui nous occupe, la construction européenne. La fédération est une entité d'une autre nature que celle de ses membres : disposant des moyens qui lui ont été confiés par ses membres, son devoir est de tout mettre en œuvre pour que les finalités communes de ses membres soient atteintes. Sa puissance pour ce faire lui vient des moyens qui lui sont fournis par ses membres. Il est par conséquent clair qu'une fédération est beaucoup plus qu'un simple faire-valoir de ses membres. En d'autres termes, la fédération doit à la fois gouverner dans les domaines de compétences qui lui ont été reconnus et notamment parler d'une seule voix à l'extérieur, et s'exprimer fortement dans les autres domaines.

Dans les domaines où joue la « subsidiarité », la fédération n'est plus un gouvernement qui dispose du pouvoir absolu sur ses membres ; mais elle a quand même le rôle important de définir des règles de bon voisinage, de faire en sorte de faciliter l'échange de bonnes pratiques entre ses membres, de gérer certains budgets

dont la mise en commun augmente la puissance et d'inciter à la généralisation de politiques économiques ou sociales qui ont fait leur preuve dans certains États membres.

Une volonté « collective » d'être une grande puissance ?

Je confesse volontiers que mon propos manifeste quelque mauvaise foi, et que je veux faire dire au mot « Fédération » beaucoup plus que ce que l'on y met généralement. Décidément, j'ai beaucoup de mal avec cette notion de fédération, les querelles institutionnelles sont fatigantes, et je suggère qu'on l'abandonne purement et simplement, pour ne plus parler, comme but final, que des « États-Unis d'Europe » ou de la « Confédération Européenne ».

La vraie question qu'il faut se poser, et à laquelle j'espère que la réponse est positive est : les États membres ont-ils, « **collectivement** », la volonté d'être une grande puissance ?

CONCLUSIONS

Des conclusions

Au terme de ce long périple dans les réformes et leurs processus, quelles conclusions tirer ?
Pour ne pas me répéter, j'en retiendrai trois, essentielles :

- des processus de réforme efficaces ;
- le « levier client », clé de la conception et de l'organisation de la réforme ;
- l'intégration européenne, comme principal vecteur d'introduction des réformes en France.

Un processus efficace est une contribution décisive au succès d'une réforme

Tout d'abord, et ce n'est pas la moindre des conclusions, je pense avoir montré que l'on pouvait traiter de la méthode et du processus des réformes en partie indépendamment de leur contenu. En d'autres termes, il apparaît que, avec une vision identique des finalités, une réforme peut échouer ou réussir, selon que la méthode employée aura ou non été rigoureuse et intelligente.

Je ne pense pas que cette découverte va révolutionner le monde, mais elle a le mérite de montrer aux réformateurs qu'ils peuvent mettre le maximum de chances de leur côté en respectant quelques règles simples : provoquer, par le vote ou par la rénovation des institutions, l'ouverture de grandes « fenêtres de réforme ». Ne pas oublier qu'une réforme met en jeu de

nombreuses structures, règles et groupes humains, et qu'il est donc nécessaire d'agir avec la hauteur de vue suffisante pour avoir une vision globale. Du fait même de la diversité des impacts possibles d'une réforme, en faire précéder la mise en œuvre par une large concertation avec les populations concernées ; être bien conscient du fait qu'une réforme peut faire des heureux, mais aussi des malheureux, et que, si elle ne fait ni l'un ni l'autre, ce n'est pas une réforme ; consacrer des moyens importants à la conception et à la préparation de la réforme, toujours moins chers que le coût de l'échec ; pratiquer, si nécessaire, le « pas à pas » ; gérer une réforme, de la conception jusqu'à la mise en place comme un grand projet ; communiquer avec ampleur sur les finalités et les modalités ; ne pas enterrer une réforme sous le prétexte qu'elle a échoué, et pratiquer la « thérapie de l'échec » ; enfin, ne pas oublier que les réformes ne sont jamais l'œuvre d'un homme seul, mais qu'elles requièrent des équipes, multi-disciplinaires mais cependant unies par la recherche de la même finalité de la réforme.
C'est sans doute parce que l'on a oublié tout ou partie des ces « préceptes » que, depuis le Général de Gaulle, le « taux de réforme » n'a cessé de baisser, ou s'est focalisé sur des problèmes à forte rentabilité en terme d'électorat.

Le « levier client » est une clé majeure de la réforme

Une deuxième conclusion, dont nous tirons les enseignements surtout de l'entreprise privée, mais qui devraient être d'application immédiate et salutaire pour l'État français, est que les réformes ont des « clients », qui en sont les bénéficiaires ou les laissés-pour-compte, la somme de ces deux catégories étant censée favoriser l'intérêt général.
Organiser les réformes en fonction de leurs clients devrait être un impératif catégorique, aussi bien dans le domaine public que dans le domaine privé ; sinon, le risque est grand de faire des réformes qui tapent à côté de la cible, voire dans une autre cible, ou des réformes, fréquentes en France, qui débouchent sur la construction « d'usines à gaz », parfaitement rébarbatives pour les assujettis qui la subissent.

Tournons-nous maintenant vers l'intégration européenne.

L'intégration européenne et des institutions flexibles et puissantes sont un grand pas vers la solution

Tout d'abord, des institutions politiques plus souples, plus capables d'absorber un périmètre d'États croissant, acceptant que tous les pays n'avancent pas à la même vitesse, et que certains pays progressent ensemble sur des sujets spécifiques, sans pour autant laisser sur le chemin les pays en situation plus délicate. Mais des institutions fortes et légitimes, transformant le géant économique qu'est aujourd'hui l'Europe en géant politique et social.
Compromis difficile, qui est celui de faire en sorte que quelques soldats mieux exercés partent en avant-garde, les autres, moins bien armés, restant derrière tout en gardant le sentiment de faire partie de la même armée. Risque en même temps que l'avant-garde, sûre de sa force, s'éloigne à tout jamais du reste de la troupe, et se constitue elle-même en armée de plein droit, ayant abandonné en route des troupes de moindre valeur. Risque que l'arrière-garde, lasse d'être considérée comme « chair à canon », abandonne elle-même complètement le combat, et déserte pour un ennemi qui se fera fort de l'accueillir très convenablement, s'agissant d'un affaiblissement manifeste des forces adverses.

Risque encore plus fort si le terrain, comme c'est le cas, est rocailleux et broussailleux, ce qui fait que l'arrière garde perd vite le contact visuel avec l'avant-garde. Il ne reste plus que les transmissions radio pour éviter la dispersion, mais il est bien connu que les transmissions, et leur version moderne, les nouvelles technologies, sont les fédérateurs de l'armée en campagne.
Des institutions politiques plus souples, voilà donc un des enjeux principaux de ce que nous pouvons attendre de l'Europe afin qu'elle soit notre vecteur des réformes, et notre virus des bonnes pratiques. Le petit couplet militaire qui a précédé montre que cela ne sera pas chose facile, et que c'est même le problème le plus difficile qui se dresse maintenant sur la voie de la construction européenne.
Un État qui s'occupe effectivement des affaires de l'État, c'est-à-dire des institutions et de leur bon usage, et qui ne se mêle pas de gérer des entreprises, domaine dans lequel, en France, il a largement montré son incapacité.
Une économie libérée des entraves politiques, et totalement maîtresse de ses négociations avec les représentants syndicaux, libre de tout lien avec les partis politiques.

Des syndicats forts et représentatifs, considérant leurs adhérents comme des clients, et soucieux d'assurer un « service syndical » de bonne qualité.

Bref, une Europe se comportant comme une entité structurée et puissante, dans laquelle il ne soit pas nécessaire d'étudier dix réformes possibles pour en faire une. Ceci n'est possible que si l'indépendance des domaines est assurée par une vision large et claire des domaines de compétences de l'Union, par l'identification précise des sujets sur lesquels la structure fédérale peut se prononcer sans que les États aient autre chose qu'un « droit de remontrance », et enfin par la clarification des décisions qui ressortent exclusivement des États, au nom du principe de subsidiarité.

Je confesse bien volontiers que la construction européenne est loin de suivre exactement ce parcours, notamment du point de vue institutionnel. Mais, encore une fois : utopie d'hier, réalité d'aujourd'hui.

L'exemple de l'éponge

Pour illustrer mon propos, je vais prendre l'exemple, apparemment peu flatteur, de l'éponge.

L'éponge est un être vivant ; elle est formée d'un grand nombre de cellules ; elle a un squelette, formé de « spicules » ; elle est traversée de canaux ; elle comporte des cavités, celles que nous voyons ; elle compte plus de 5 000 espèces ; elle est en général associée à des roches biogénétiques (étymologiquement : qui donnent naissance à la vie), notamment à la fin de sa vie comme entité indépendante ; elle construit des édifices dans ces roches ; elle y vit cinquante ans ; enfin, elle a une capacité d'absorption d'eau considérable, supérieure à dix fois son poids.

Entrons dans la comparaison que je vous propose : nous serions les cellules ; l'État représenterait les roches biogénétiques, apportant un support et une structure à l'éponge ; les spicules, ce seraient les représentants de l'État, qui l'organisent ; les canaux seraient nos moyens de communication ; enfin, les édifices construits par l'éponge sur les roches biogénétiques, ce seront les réformes, dont l'éponge montre sa forte capacité d'absorption.

Supposons maintenant que les roches biogénétiques (l'État) soient trop sédimentées, ou trop endurcies, ou tout simplement trop petites pour permettre à l'éponge de se développer, d'absorber beaucoup d'eau, ou tout simplement de vivre. C'est la situation de la France, ligotée dans un « État gluant » et, de ce fait, ayant perdu la souplesse et la flexibilité nécessaire pour s'adapter à un milieu en perpétuel changement, et donc empêchée de réformes.

Quelle solution ?

L'éponge ne dispose alors que d'une seule solution : se faire héberger ou s'adosser à une roche plus grande, plus hospitalière, plus jeune aussi, et de ce fait capable d'adaptation et d'absorption de réformes. L'éponge n'a plus en effet, dans sa configuration actuelle, la possibilité d'aller chercher un pêcheur qui lui redonnerait sa flexibilité, ligotée qu'elle est par la vieille roche qui l'héberge, tant bien que mal. Elle n'a pas non plus à espérer la « révolte des spicules », tout à fait heureux de leur confortable situation actuelle, qu'aucun danger apparent ne menace. Quant à une crise qui l'obligerait à se réadapter à un autre milieu, elle n'en voit pas les prémices.

Où se trouve donc la solution pour l'éponge ?

J'espère que le lecteur aura compris que, pour moi, la roche qui donnera la vie à la France, et la capacité de s'adapter par le moyen des réformes, c'est l'Union Européenne, plus grande, plus puissante, plus flexible et plus hospitalière que toutes les autres roches environnantes : la roche supranationale, la roche de la coopération intergouvernementale, ou même la roche de l'isolationnisme ou du « chacun pour soi ».

Certes, la roche de l'Union n'est pas parfaite, mais c'est la meilleure ou la moins mauvaise, selon le niveau du vin dans le verre, de toutes. Hors des États-Unis d'Europe, puissants et cohérents, peu de salut pour les réformes dans notre pays.

Pas de « martingale », mais des bonnes pratiques

Comme le dit Roger Fauroux dans *Notre État*[1] : « La méthode infaillible, la martingale de la réforme, n'existe pas, pas plus que n'existe la réforme au singulier, héritière de la nuit du 4 août ou de l'une de ces dates qui portent en elles un parfum de bascule du monde. »

Je me borne à espérer que ce livre, même s'il n'apporte pas de martingale, donnera des bonnes pratiques utiles aux réformateurs.

[1] Ouvrage cité, p. 771.

Bibliographie

ALLEGRE, Claude, *Toute vérité est bonne à dire*, Paris, Robert Laffont, 2000.

BALLADUR, Edouard, *Les Aventuriers de l'histoire*, Paris, Plon, 2001.

BARNIER, Michel, BARROT, Jacques, PERBEN, Dominique, RAFFARIN, Jean-Pierre, *Notre contrat pour l'alternance*, Paris, Plon, 2001.

BENOIT, Thierry, *Parle-moi de l'emploi...*, Paris, L'Harmattan, 2001.

BRENDER, Anton, *La France face à la mondialisation*, Paris, La Découverte, 2001.

CASTELNAU, Jacques, DANIEL, Loïc, METTLING, Bruno, *Le Pilotage stratégique*, Paris, Éditions d'Organisation, 1999.

COHEN, Élie, *La Tentation hexagonale*, Paris, Fayard, 1996.

CROZIER, Michel, *État modeste, État moderne : stratégies pour un autre changement*, Paris, Le Seuil, 1991.

DELMAS, Philippe, *Le Maître des horloges*, Paris, Odile Jacob, 1991.

DUHAMEL, Olivier, MECHET, Philippe, *L'Etat de l'opinion 1999*, Paris, Le Seuil, 2000.

DUHAMEL, Olivier, MECHET, Philippe, *L'Etat de l'opinion 2000*, Paris, Le Seuil, 2001.

DUPUY, François, *Le Client et le bureaucrate*, Paris, Dunod, 1998.

EMMERICH, Mathias, *La République prodigue*, Paris, Plon, 2000.

FAUROUX, Roger, SPITZ, Bernard, *Notre État*, Paris, Robert Laffont, 2000.

FAUVET, Jean-Christian, *La Sociodynamique : concepts et méthodes*, Paris, Éditions d'Organisation, 2000.

FAVIER, Jean, *Philippe Le Bel*, Paris, Fayard, 1998.

FITOUSSI, Jean-Paul, PASSET, Olivier, *Réduction du chômage : les réussites en Europe*, Paris, La Documentation française, 2000.

GAUTHIER, André, *La Construction européenne*, Rosny, Éditions Bréal, 2000.

GISCARD d'ESTAING, Valéry, *Réflexions sur le déclin d'un peuple*, Paris, Plon, 2000.

HAMMER, Michäel, CHAMPY, James, *Le Reengineering : réinventer l'entreprise pour une amélioration spectaculaire de ses performances*, Paris, Dunod, 1993.

HOUGRON, Thierry, *La Conduite de projets*, Paris, Dunod, 2001.

JUPPE, Alain, JULY, Serge, *Entre quatre z'yeux*, Paris, Grasset, 2001.

KASPAR, Jean, *Refondre le syndicalisme*, Paris, Gallimard, 2001.

KEELER, John T.S., *Réformer : les conditions du changement politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1993.

MOURIAUX, René, *Le Syndicalisme français*, Paris, Presses Universitaires de France, 1992.

PERISSOL, Pierre-André, *En mal de toit*, Paris, Éditions de l'Archipel, 1995.

SAINT PULGENT, Maryvonne (de), *Le Gouvernement de la culture*, Paris, Gallimard, 1999.

SCHRAMECK, Olivier, *Matignon rive gauche*, Paris, Le Seuil, 2001.

SFAR, Rachid, *Mondialisation, régulation et solidarité*, Paris, L'Harmattan, 1999.

Refonder l'action publique locale, rapport présenté à M. Pierre Mauroy, Paris, La Documentation française, 2000.

La Réforme de l'État, tomes I et II, par la promotion « Valmy » de l'ENA, Paris, La Documentation française, 1999.

« Les réformes qui échouent », *Revue française d'administration publique*, n°. 87, juillet 1998.

Tableaux de l'économie française 2000, publiés par l'INSEE, Paris, 2001.

L'Union Européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces ; rapport du groupe présidé par Jean-Louis QUERMONNE, pour le Commissariat Général du Plan, Paris, La Documentation française, 1999.

VALLEMONT, Serge, *Le Débat public : une réforme dans l'État*, Paris, Éditions LGDJ, 2001.

Achevé d'imprimer par Corlet Numérique - 14110 Condé-sur-Noireau
N° d'Imprimeur : 16596 - Dépôt légal : mars 2004 - Imprimé en France